

Mythos V „China ist ein neues Reich des Bösen“

MICHAEL STAACK

Abstract Unter der Präsidentschaft von Donald Trump (2017–2021) änderten die USA ihre Politik gegenüber der Volksrepublik China grundsätzlich. Bestand die China-Politik seines Amtsvorgängers Barack Obama (2009–2017) noch aus einer Mischung von Kooperation, Wettbewerb und Eindämmung, so setzte die rechtspopulistische Trump-Administration seit 2018 ganz auf Konfrontation und sogar das Roll Back Chinas im internationalen System. Dabei bediente sie sich immer stärker einer aggressiven Rhetorik, mit der China, wie einst die Sowjetunion, als „Monster“ in ein manichäisches Weltbild von „Gut“ und „Böse“ eingeordnet wurde. Diese umfassende Feindbildkonstruktion soll ein dauerhaftes Leitnarrativ etablieren: den multidimensionalen Kampf gegen ein neues „Reich des Bösen“, das die Vorherrschaft der Vereinigten Staaten und damit die Freiheit in der Welt bedrohe. Ungeachtet von Differenzen in der Vorgehensweise besteht im politischen System der USA ein weitgehender Konsens in Bezug auf diese Gegnerschaft. Sie hält Weltpolitik, Globalstrategie und Allianzbeziehungen der USA als unverzichtbares Legitimationsmuster zusammen. Dieser Aufsatz hat zum Ziel, die entbrannte „Schlacht der Narrative“ als solche zu erfassen, zu analysieren und die wichtigsten angeführten Argumente auf ihre Stichhaltigkeit hin zu überprüfen.

Keywords Großmächtekonkurrenz, Weltpolitik der USA, Frankenstein-Narrativ, Feindbilder

Myth: China Is a New Evil Empire

Abstract Under the presidency of Donald Trump (2017–2021), the United States fundamentally changed its policy toward the People’s Republic of China. While the China policy of his predecessor Barack Obama (2009–2017) consisted of a mixture of cooperation, competition and containment, since 2018 the right-wing populist Trump administration has focused entirely on confrontation and even China’s roll back in the international system. In doing so, it increasingly made use of an aggressive rhetoric with which China, like the Soviet Union in the past, was classified as a „monster“ in a Manichean worldview of „good“ and „evil.“ This comprehensive construction of the enemy is intended to establish a permanent guiding narrative: the multidimensional struggle against a new „evil empire“ that threatens the dominance of the United States and therefore freedom in the world. Regardless of differences in approach, there is a broad consensus in the U.S. political system concerning this opposition. It holds together U.S. world politics, global strategy, and alliance relations as an indispensable pattern of legitimacy. The aim of this essay is to capture and analyse the „battle of narratives“ that has broken out, and to examine the validity of the most important arguments put forward.

Keywords Great power competition, U. S. global politics, Frankenstein narrative, concepts of the enemy

Kontakt: Prof. Dr. Michael Staack, Professur für Politikwissenschaft, insbesondere Theorie und Empirie der Internationalen Beziehungen, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg, E-Mail: michael.staack@hsu-hh.de.

Einleitung

Für den ehemaligen Außenminister der USA (2018–2021), Mike Pompeo, ist die heutige Volksrepublik China ein Monster, dessen Aufstieg vor allem die USA, aber auch der Westen insgesamt in den vergangenen Jahrzehnten durch eine falsche Politik maßgeblich zu verantworten hätten. In einer Grundsatzrede am 23. Juli 2020 zum Thema “Communist China and the Free World’s Future” berief sich Pompeo direkt auf Präsident Nixon (1969–1974), der Anfang der 1970er Jahre die Normalisierung der Beziehungen zwischen den USA und der Volksrepublik vollzogen, in seinen letzten Lebensjahren aber vor dem Machtzuwachs Chinas gewarnt hatte: „President Nixon once said he feared he had created a ‘Frankenstein’ by opening the world to the Communist Party of China.”¹ Symbolträchtig wählte Pompeo die Richard Nixon-Gedächtnisbibliothek in Nixons Geburtsort Yorba Linda (Kalifornien) als Ort für seine Abrechnung mit der China-Politik der letzten knapp fünfzig Jahre.²

Mit seiner Aussage knüpfte Pompeo an ein großes Vorbild an. 37 Jahre zuvor, am 8. März 1983, hatte Präsident Ronald Reagan (1981–1989) die Sowjetunion als ein „Reich des Bösen“ charakterisiert. Adressiert an die Befürworter einer nuklearen Rüstungskontrolle zwischen den USA und der damaligen UdSSR, warnte Reagan davor, „to label both sides equally at fault, to ignore the facts of history and the aggressive impulses of an evil empire, to simply call the arms race a giant misunderstanding and thereby remove yourself from the struggle between right and wrong and good and evil.”³ Ronald Reagan hielt seine Rede bezeichnenderweise vor der “National Association of Evangelicals“; einem über 40.000 Kirchengemeinden umfassenden Dachverband des evangelikalen Fundamentalismus. Mit seiner religiös-manichäischen Rhetorik sprach er nicht nur die Weltsicht dieser einflussreichen Glaubensrichtung an, sondern ordnete sich ein in eine tief verwurzelte, zur Zivilreligion gewordenen Tradition der politischen Kultur der Vereinigten Staaten, die das Land als „Reich des Guten“ scharf abgrenzt gegen wechselnde „Reiche des Bösen“ in anderen Teilen der Welt. Ebenso wie Ronald Reagan ist Mike Pompeo christlicher Fundamentalist und teilt die politischen Positionen der evangelikalen Rechten.

Das „Frankenstein-Narrativ“

Unter der Präsidentschaft von Donald Trump (2017–2021) änderten die USA ihre Politik gegenüber der Volksrepublik China grundsätzlich. Bestand die China-Politik seines Amtsvorgängers Barack Obama (2009–2017) noch aus einer Mischung von Kooperation, Wettbewerb und Eindämmung, so setzte die rechtspopulistische Trump-Administration seit 2018 ganz auf Konfrontation, Containment und sogar das Roll Back Chinas im internationalen System. In ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2017 definierte sie die Großmächtekonkurrenz zwischen USA, China und Russland als zentrales Charakteristikum

1 Pompeo 2020.

2 Pompeos Annahme, dass der Aufstieg Chinas nur durch die Politik der USA oder des Westens möglich geworden sei, kann an dieser Stelle nicht vertieft diskutiert werden. Eine solche These unterschätzt mit Sicherheit sowohl die seit dem Ende der 1970er Jahre erfolgte Entfesselung der produktiven Kräfte einer bis ins 18. Jahrhundert global führenden Zivilisation als auch die Tatsache, dass sich das maoistische China zuvor selbst isoliert hatte. Unstrittig ist aber auch, dass die amerikanisch-chinesische Normalisierung als Katalysator für die chinesische ökonomische Modernisierung wirkte.

3 Reagan 1983.

der internationalen Politik. Während die Rhetorik dieser Strategie noch weitgehend von den Prämissen des wissenschaftlichen Neorealismus geprägt war, trat nachfolgend immer stärker eine aggressive Rhetorik hinzu, mit der der Regierung der Volksrepublik China die Legitimität abgesprochen und diese, wie einst die Sowjetunion, in ein manichäisches Weltbild von „Gut“ und „Böse“ eingeordnet wurde. Obwohl rhetorisch teilweise etwas gemäßigter, hält die seit Januar 2021 amtierende liberal-moderate Administration von Joe Biden an den zentralen Komponenten und Begründungsmustern von Trumps China-Politik fest.

Die im „Frankenstein-Narrativ“ kulminierenden Begründungsmuster lassen sich in sieben Punkten zusammenfassen: (1) Die Vereinigten Staaten hätten auf Freiheit und Demokratie in China gehofft, stattdessen habe sich an der absoluten Herrschaft der immer mächtigeren Kommunistischen Partei nichts geändert und die interne Repression in den letzten Jahren deutlich verstärkt. (2) Statt zu einer verantwortungsbewussten Führungsmacht, zu einem „Responsible Stakeholder“ der internationalen Ordnung zu werden, untergrabe China das regelbasierte System und etabliere eigene Normen und Institutionen. Chinas wirtschaftlicher Aufstieg gründe auf umfassendem unfairen Wettbewerb. (3) China stelle eine Bedrohung für die internationale Sicherheit dar, indem es aufrüste, seine Nachbarn bedrohe und für Instabilitäten Sorge. (4) Durch seine Ansprüche im Südchinesischen Meer und andere Territorialstreitigkeiten bedrohe China die Freiheit des Welthandels und der Seewege. (5) China missachte die Menschenrechte und verübe einen Völkermord an der Volksgruppe der Uiguren. (6) China arbeite massiv und systematisch an der Ausweitung seines Einflusses in der Welt und unterwandere dabei insbesondere westliche Gesellschaften und politische Systeme. (7) China sei wesentlich für die Veränderung des Weltklimas verantwortlich und unternehme kaum etwas, um diese zu bremsen.

Eine insgesamt ausschließlich negative Sicht auf die Volksrepublik China und ihre kommunistische Führung ist keineswegs neu, sondern hat sich in größeren Teilen der westlichen Gesellschaften, Medien und auch in der Wissenschaft schon seit den früher 1990er Jahren etabliert – hauptsächlich als Reaktion auf die gewaltsame Niederschlagung der Demokratiebewegung im Juni 1989: „Die ‚China-Bedrohungs-Theorien‘ begannen in den 1990er Jahren im Westen zu sprießen. China wurde als autoritär und konfliktbeladen eingestuft, und ein geopolitischer Showdown erschien unvermeidlich. 1993 stellte der Politologe Samuel Huntington aus Harvard seine These vom ‚Kampf der Kulturen‘ vor, in der er das konfuzianische China als eine Bedrohung für die westliche Zivilisation darstellte. (...) Aus geopolitischer Sicht waren Chinas Druck auf Taiwan, seine zunehmende regionale Rivalität mit Japan und Indien und seine Herausforderung der globalen Hegemonie Amerikas allesamt Hinweise auf die Risiken, die mit einem aufstrebenden China einhergingen.“⁴ Abgesehen von den allerdings wirkungsmächtigen kulturalistisch-ideologischen Thesen Huntingtons, sind einige dieser Kritikpunkte zutreffend oder diskussionswürdig. Problematisch war und ist ihre Verdichtung und Zuspitzung in der ausschließlich negativ bewertenden Perspektive der „China Threat“-Theorien, die zu nicht geringem Teil weniger wissenschaftlich argumentieren als angetrieben sind vom Ziel der Aufrechterhaltung einer immerwährenden Hegemonie der USA.

Mit dem „Frankenstein-Narrativ“ gingen die Trump-Administration und ihre Unterstützer*innen im politischen System sowie im gesellschaftlichen Umfeld in den USA und an-

4 Mühlhahn 2021, S. 584.

deren, vorwiegend westlichen Staaten noch einen entscheidenden Schritt weiter. Die Volksrepublik China in ihrem gesamten Handeln wurde nunmehr nicht mehr nur ausschließlich negativ bewertet, sondern dämonisiert – als neues „Reich des Bösen“. Diese Feindbildkonstruktion folgt drei Zielsetzungen: (1) Die bisherige Politik der USA und der gesamten „freien Welt“ gegenüber China soll umfassend diskreditiert und vollständig verworfen werden. „We can never go back to the past,” so Mike Pompeo in seiner Grundsatzrede.⁵ (2) Der Kampf gegen Chinas kommunistische Führung sei die wichtigste, alle anderen Herausforderungen überragende Aufgabe der Gegenwart: „Securing freedom from the Communist Party of China is the mission of our time.”⁶ Dabei gehe es nicht mehr um Eindämmung, sondern um die Beseitigung des kommunistischen Einflusses, der sich schon längst in den USA und anderen Staaten etabliert habe: „Now, this isn’t about containment. It is about China within our borders”⁷ (3) Der Gegner – besser Feind – sei nicht die freiheitsliebende und fleissige chinesische Bevölkerung, sondern die Kommunistische Partei. „Empower the Chinese people”⁸ stelle daher eine wichtige Strategie dar, um den chinesischen Parteistaat zu Fall zu bringen. Ein finales Ziel, etwa ein Regimewechsel oder der Zusammenbruch des Systems, wird dabei ausdrücklich nicht vorgegeben: „Our approach is not premised on determining a particular end state for China.”⁹ Entscheidend sei, dass der globale Einfluss der USA wieder nachhaltig gestärkt werde, um – vor allem gegen China – „Frieden durch Stärke“ zu gewährleisten. Diese umfassende Feindbildkonstruktion soll nichts weniger etablieren als ein dauerhaftes Leitnarrativ: den multidimensionalen Kampf gegen ein neues „Reich des Bösen“, das die Vorherrschaft der Vereinigten Staaten und damit die Freiheit in der Welt bedrohe.

Die Trump-Administration trieb diese Etablierung eines manichäischen Weltbilds im Jahresverlauf 2020 unter Bezug auf den von ihr so bezeichneten „China virus“ Covid-19 immer vehementer voran.¹⁰ Eine Gesprächsfähigkeit gegenüber China oder Kompromissbereitschaft in Sachfragen war nicht mehr gegeben. Das hat sich unter der Biden-Administration geändert. Sie hält grundsätzlich am Trumpschen Narrativ fest, ist aber dialogbereit gegenüber China, räumt globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel eine überragende Bedeutung ein und ist daher in diesem und in anderen Politikbereichen zu Abmachungen mit der Volksrepublik bereit. Ungeachtet dieser Differenzen in der Vorgehensweise besteht im politischen System der USA ein weitgehender Konsens in Bezug auf die Gegnerschaft zu China.¹¹ Angesichts der tiefen und strukturellen politischen Spaltung des Landes sollte die Bedeutung dieses Konsenses nicht unterschätzt werden, denn er hält die Weltpolitik, Globalstrategie und Allianzbeziehungen der USA als „organisierendes Prinzip”¹² zusammen und ist als zentrales Legitimationsmuster unverzichtbar.

Das Narrativ von einem „bösen China“ als großer oder größter Bedrohung ist mittlerweile nicht mehr auf die Vereinigten Staaten beschränkt, sondern entfaltet globale Wirkungsmacht – nicht nur in Demokratien. Dazu hat mit Sicherheit auch das tatsächliche Agieren

5 Pompeo 2020.

6 Pompeo 2020.

7 Pompeo 2020.

8 Pompeo 2020.

9 U. S. Department of State 2020, S. 2.

10 Vgl. Yao 2021.

11 Vgl. U.S. Congress 2021a; 2021b.

12 Groitl/Viola 2021 S. 32.

Chinas beigetragen; zuletzt seine intransparente Informationspolitik in Bezug auf die Ursprünge von Covid-19. Dieser Aufsatz hat zum Ziel, die entbrannte „Schlacht der Narrative“ als solche zu erfassen, zu analysieren und die wichtigsten angeführten Argumente auf ihre Stichhaltigkeit hin zu überprüfen. Inwiefern treffen die oben genannten sieben Begründungsmuster zu, wo sind sie falsch bzw. handelt es sich um Mythen, die zu dekonstruieren sind?¹³

“Freiheit und Demokratie”

Am Anfang der amerikanisch-chinesischen Normalisierung Anfang der 1970er Jahre standen nicht Freiheit und Demokratie, sondern strategische Interessen.¹⁴ Die Nixon-Administration, maßgeblich bestimmt durch den Nationalen Sicherheitsberater Henry Kissinger, wollte die Volksrepublik China als Allianzpartner gegen die Sowjetunion gewinnen. Das traf auf das Interesse der Volksrepublik, die Anfang 1969 gerade einen kurzen Grenzkrieg mit der UdSSR ausgetragen hatte und sich mit einer erheblichen sowjetischen Truppenpräsenz an ihren Nordgrenzen konfrontiert sah. Als Folge des amerikanisch-chinesischen Ausgleichs änderten sich die Kräfteverhältnisse nachhaltig. Bereits 1971 hatte die Volksrepublik den Platz der Republik China auf Taiwan in den Vereinten Nationen und in deren Sicherheitsrat eingenommen; 1979 erkannten die USA die Volksrepublik auch diplomatisch an, lieferten sogar Rüstungsgüter und Geheimdienstkenntnisse und trugen durch private Investitionen zum Erfolg der Reform- und Öffnungspolitik bei.¹⁵ Durch ihre strategische Position im Dreieck USA-UdSSR-China und die „stille Allianz“ – Kissinger spricht von einem „Quasi-Bündnis“¹⁶ – mit Washington wurde die Volksrepublik bis zum Ende des Ost-West-Konflikts international erheblich aufgewertet.

Eine „Chinese evolution towards freedom and democracy“¹⁷ stellte in dieser Zeit kein wichtiges Ziel der Politik der USA dar. Tatsächlich fand in der Volksrepublik eine Liberalisierung in vielen Lebensbereichen statt; aber keine politische Demokratisierung und erst recht keine „convergence with the citizen-centric, free and open order“.¹⁸ Entsprechende Hoffnungen eines Teils der chinesischen Bevölkerung endeten im Juni 1989 auf dem Tiananmen-Platz in Peking. Daraufhin erlassene Sanktionen westlicher Staaten gegen China wurden Mitte der 1990er Jahre schnell wieder aufgehoben; lediglich die Rüstungsembargos blieben in Kraft. An die Stelle der geostrategischen traten nun die wirtschaftlichen Interessen. Auch hier waren die USA führend und wurden erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts von der Europäischen Union und den ostasiatischen Nachbarstaaten abgelöst. Ungeachtet der pragmatischen Regierungspolitik blieb die China-Perzeption in westlichen Gesellschaften sehr kritisch. Das hatte auch Auswirkungen auf die Parlamente, insbesondere den Kongress der USA. Dort wurden Menschenrechtsverletzungen in China zunehmend auf die Agenda gesetzt; besonders nach der Unterdrückung der tibetischen Protestbewegung im Vorfeld der Olympischen Sommerspiele in Peking 2008.

13 Für die nachfolgende Diskussion der Begründungsmuster wird angeknüpft an: Staack 2021a.

14 Vgl. Burr 2002; Kissinger 2011, S. 215–304; Kissinger 2021.

15 Vgl. Vogel 2011, S. 311–348.

16 Kissinger 2011, S. 287.

17 Pompeo 2020.

18 U. S. Department of State 2020, S. 1.

In verschiedenen Dialogforen – so dem Rechtsstaats- und dem Menschenrechtsdialog mit Deutschland – war China bereit, auch über diese Fragen zu sprechen und unternahm Schritte in Richtung Rechtsstaatlichkeit – allerdings ohne Infragestellung der Partei als letzter Entscheidungsinstanz. Chinas Aufstieg zu einer globalen Führungsmacht intensivierte die westliche Debatte über Menschenrechtsfragen und das Spannungsverhältnis zur Wirtschaftskooperation. Von einer Erwartung oder, erst recht, einer realen Perspektive der Demokratisierung konnte auch zu dieser Zeit keine Rede sein; sehr wohl aber von weiterer gesellschaftlicher Liberalisierung. Diese Entwicklung kam unter der Präsidentschaft Xi Jinpings nicht nur zum Stillstand, sondern wurde zugunsten von Kontrolle und Re-Ideologisierung revidiert. Mehr als eine unbestimmte Langzeithoffnung, z. B. als Folge einer immer größeren, irgendwann auch Partizipation einfordernden Mittelschicht, ist eine Öffnung Chinas für Freiheit und Demokratie spätestens seit 1989 nicht gewesen.

Regelbrecher statt „Responsible Stakeholder“

Der Begriff des „Responsible Stakeholders“ wurde 2005 vom republikanischen Politiker Robert Zoellick geprägt, damals stellvertretender Außenminister der USA und später Präsident der Weltbank. Zoellick vertrat die Auffassung, dass die Volksrepublik sich zu einem verantwortungsvollen Akteur der internationalen Ordnung entwickle, diese stütze und gestalte.¹⁹ Im Gegensatz dazu warf die Trump-Administration China 15 Jahre später vor, „to exploit the free and open rules-based order and attempt to reshape the international system in it's favor.“²⁰ Diese Feststellung gelte für alle Politikbereiche, besonders aber für die Wirtschaft: „Beijing's poor record of following through on economic reform commitments and its extensive use of state-driven protectionist policies and practices harm United States companies and workers, distort global markets, violate international norms, and pollute the environment.“²¹ Auch Präsident Biden bekräftigte die Auffassung, dass China vielfach nicht „nach den Regeln“ spiele.²²

Der wirtschaftliche und politische Aufstieg Chinas erfolgte nicht gegen, sondern im Rahmen und zu einem erheblichen Teil auch nach den Regeln der internationalen Ordnung, besonders der Sicherheits- und Wirtschaftsordnung. China will diese Ordnung bzw. sektorale Teilordnungen nach seinen Vorstellungen verändern, aber nicht umstürzen. In seinem Selbstverständnis als Diskursmacht will es Einfluss auf die Entwicklung der Regeln, Normen und Institutionen im internationalen System 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. Von Seiten Chinas 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 spezifisches Weltordnungsverständnis nicht in der Charta der Vereinten Nationen verankert sind; ebenso

19 Zoellick 2005. Im chinesischen Diskurs setzte sich der Begriff „verantwortungsvolle Großmacht“ als Synonym für „Responsible Stakeholder“ durch.

20 U. S. Department of State 2020, 1.

21 U. S. Department of State 2020, 2.

22 Biden 2020.

wenig das Konzept der USA als eines über der regelbasierten Ordnung stehenden Wächters der *Global Commons*.²³

Tatsächlich hat China in vielen Bereichen zur Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung beigetragen. In verschiedenen regionalen Finanzkrisen Asiens und in der Weltfinanzkrise 2008/2010 trug es maßgeblich zur Eindämmung und Überwindung dieser Krisen bei. Sein aktiver Beitrag zur Stabilisierung der Euro-Währung 2010/2012 war beachtlich und bedeutender als der Beitrag der Vereinigten Staaten. Während Finanzindustrie und Politik in den USA die Schwächung der EU-Währungskonkurrenz auch positiv beurteilten, arbeitete die Volksrepublik durch großangelegten Kauf von Staatsanleihen und andere Stützungsmaßnahmen an der Erhaltung des Euro mit. China ist unter den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen der mit Abstand größte Truppensteller bei Einsätzen der Weltorganisation. Mit wachsendem finanziellen Engagement trägt es das VN-System und dessen Unterorganisationen mit. Das gilt auch für Rüstungskontrolle und Abrüstung, wo die Volksrepublik VN-Normen stärker Rechnung trägt als andere ständige Mitglieder des Sicherheitsrates. Ohne die Mitwirkung des Landes wäre eine wirksame Weltklimapolitik nicht möglich. Dagegen fällt die Menschenrechtsbilanz Chinas überwiegend negativ aus und hat sich in den letzten Jahren nochmals deutlich verschlechtert. Problematisch ist auch die zunehmende Verknüpfung des internationalen Engagements mit engfassten nationalen Interessen – auch wenn China hier dem Leitbild anderer Großmächte folgt.

Wie alle Ordnungen kann auch die gegenwärtige internationale Ordnung nicht als „ewig“ oder „statisch“ verstanden werden. Jede Ordnung beweist ihre Akzeptanz auch durch Reform- und Innovationsfähigkeit. Wichtige Elemente der heutigen „regelbasierten Ordnung“ bedürfen einer solchen Reform. Das gilt zum Beispiel für die anachronistisch gewordene Zusammensetzung des VN-Sicherheitsrates und für die Stimmverhältnisse in internationalen Organisationen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds; ebenso für Defizite der Finanzmarktregulierung oder der asymmetrischen Gestaltung der Nord-Süd-Beziehungen. Eine Aufrechterhaltung von Normen, die diese Asymmetrien unterstützen, untergräbt die Legitimität der Ordnung insgesamt und befördert politische und rechtlich-institutionelle Erosion. Der größte Teil des Globalen Südens vertritt hier andere Positionen als der politische Westen. Chinas Standpunkte sind nicht deckungsgleich mit denen des Globalen Südens, aber nach wie vor gibt es erhebliche Schnittmengen. Die Forderung nach normativer Evolution ist legitim, bedarf aber neuer Mehrheiten. Werden solche besitzstandswahrend blockiert, kann es – und daran wirkt China mit – auch zur Bildung neuer Institutionen kommen, die vor allem mit denen des Bretton-Woods-Systems konkurrieren.

Chinas Volkswirtschaft beeinflusst, verändert und gestaltet die internationalen Wirtschaftsbeziehungen schon durch ihre Größe. Wenn das Land, politisch gewollt, auf Innovationen in bestimmten Industrie- bzw. Technologiefeldern setzt, hat das direkte Auswirkungen bis hin zu Verdrängungseffekten gegenüber anderen Marktteilnehmern oder dem Erwerb von Marktführerschaft im globalen Maßstab. Für mehr als 70 Staaten, darunter auch Deutsch-

23 Das Konzept der unilateralen bzw. unipolaren Hegemonie war bei der Gründung der Vereinten Nationen 1945 nicht handlungsleitend. Der Charta liegt vielmehr eine Verknüpfung der theoretischen Perspektiven von Multipolarität und Multilateralismus zugrunde. Das Konzept der Multipolarität findet seinen Ausdruck unter anderem in der Etablierung von fünf ständigen Mitgliedschaften des Sicherheitsrates mit Vetomacht; das Konzept des Multilateralismus im System der Organisation und im Völkerrecht, die beide auf internationale Kooperation ausgerichtet sind.

land, ist die Volksrepublik zur wichtigsten Handelspartnerin geworden. Solche Entwicklungen haben zu Abhängigkeiten vom chinesischen Markt geführt (z. B. für die deutsche Automobilindustrie). 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 seit 2019/2020 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 allerdings erst mittelfristige Wirkung entfalten.

Gestützt auf Spezialisierungsvorteile wie Marktgröße, außerordentliches Wachstum und hohe Gewinnmargen, haben China und seine Unternehmen die Regelwerke der WTO und den Zwang zu *Joint Ventures* umfassend ausgeschöpft und, weitergehend, auch 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 1914.²⁴ Mit zunehmendem wirtschaftlich-technologischen Erfolg dieser Staaten gingen solche Praktiken deutlich zurück, was entsprechende Prognosen auch für China begründet erscheinen lässt. Die von der Europäischen Union und anderen Akteuren 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 kaum abgeschätzt werden.

China ist beides: gestaltender Akteur der internationalen Ordnung und selektiver Regelverletzer. Mit einer solchen Praxis steht es nicht allein. Auch westliche Staaten, oft angeführt von den USA, haben z. B. in Bezug auf das völkerrechtliche Gewaltverbot, das humanitäre Völkerrecht, Flüchtlingskonventionen oder Rüstungskontrolle Regeln verletzt oder gebrochen und damit eine Erosion von Normen befördert. Sie sollten diese Fehlentwicklungen ebenso beenden wie das berechtigterweise von China zu verlangen ist. Robert Zoellick hat seine Grundsatzposition nicht aufgegeben, sondern verteidigt: „Today’s logic of constant confrontation (...) rejects the idea that China can play a constructive role within the system that America constructed. It rejects the idea that China can make contributions. (...) Be aware: If US policy assumes China cannot do any of those things within the system America designed, then the United States will, in effect, be prodding China into championing a parallel, separate system, with very different rules.“²⁵

„China bedroht die internationale Sicherheit“

China verfolgt seine Interessen sowohl mit den robusten Mitteln klassischer Großmachtspolitik als auch, seinem Selbstverständnis nach, als „verantwortungsvolle Großmacht“ im internationalen System. In der internationalen Ordnungspolitik hält es am Multilateralismus fest. Flankierend bevorzugt es bilaterale Beziehungsmuster, in deren Rahmen es seine ökonomischen Interessen durchsetzt.

²⁴ Vgl. Brunnermeier/Doshi/James 2018.

²⁵ Zoellick 2019.

mische Stärke voll ausspielen kann.²⁶ Chinas Außenpolitik ist von eigenen Denktraditionen geprägt, aber auch sehr stark von neorealistischen Einflüssen. Auch wenn rhetorisch oftmals andere Akzente gesetzt werden, orientieren 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 und ökonomische Machtprojektion oder Machtandrohung, 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* im Südchinesischen Meer, nicht verhandelbare territoriale Einheit Chinas unter Einschluss Hongkongs, Taiwans, Tibets, Xinjiangs) würde sich ein demokratisches China außenpolitisch höchstwahrscheinlich wenig vom heutigen autokratischen China unterscheiden.

„Beijing’s military buildup threatens United States and allied national security interests and poses complex challenges for global commerce and supply chains“, heisst es in der China-Strategie des US-Außenministeriums von 2020.²⁷ Dem müsse mit umfassender Aufrüstung und einer Verstärkung und Ausweitung der Allianzbeziehungen entgegen getreten werden. Gegenwärtig ist die Volksrepublik (noch) nicht groß genug, um die Region Ostasien hegemonial bestimmen zu können, aber zu groß, um sich in dieser Region als *Gleicher unter Gleichen* einzuordnen. Auf globaler Ebene stellt die militärische Modernisierung der Volksbefreiungsstreitkräfte noch auf längere Zeit keine Herausforderung für die USA dar. In Ostasien allerdings werden dadurch die Optionen Amerikas eingeschränkt, das seine immer noch vorhandene regionale Hegemonie bedroht sieht. Außerdem verändert der Aufrüstungs- und Modernisierungsprozess die Kräfteverhältnisse in der Region, obwohl Japan und Südkorea (und selbstverständlich die USA) militärtechnologisch immer noch über einen Vorsprung verfügen: „Die militärischen Ausgaben Chinas entsprachen seiner wirtschaftlichen Größe und seinem Wachstum. Dennoch alarmierte China damit andere asiatische Nationen, von denen viele in den vorangegangenen Jahren in diplomatische Konflikte mit China geraten waren.“²⁸

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.²⁹ Die nach Stückzahlen größte Flotte der Welt ist noch lange nicht die militärisch leistungsfähigste. Nach Tonnage liegt sie deutlich hinter den Vereinigten Staaten, verfügt nur über zwei einsatzfähige Flugzeugträger gegenüber den elf Flugzeugträgergruppen der US Navy und ist überwiegend (noch) auf küstennahe und regionale Einsätze ausgerichtet. Eine nachhaltige Einhegung des objektiv gegebenen Sicherheitsdilemmas kann letztlich nur durch Maßnahmen der 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 Rüstungsbegrenzung zu verhandeln. Dagegen streben die USA eine Festschreibung ihrer Überlegenheit an – auch auf dieser Grundlage wird

26 Vgl. Noesselt 2021, S. 29–50; 165–173.

27 U. S. Department of State 2020, S. 7.

28 Mühlhahn 2021, S. 621.

29 Vgl. Favel 2019; Tan/Su 2021.

Rüstungskontrolle nicht möglich sein. Ein Startpunkt wären amerikanisch-chinesische wie multilaterale Gespräche über Vertrauens- und Sicherheitsbildung unter Einschluss wechselseitiger Transparenzmaßnahmen.³⁰

„China bedroht die Freiheit des Welthandels und der Seewege“

Nur wenige Staaten sind so auf funktionierende Transportwege angewiesen wie die Volksrepublik China, seit 2009 in ununterbrochener Folge größte Exportnation der Welt. 2020 exportierte China mehr Güter in die Welt als die nachfolgenden USA und Deutschland zusammen; den überwältigenden Teil davon auf dem Seeweg. Gleichwohl warf der damalige US-Außenminister Pompeo China vor: „It made the world’s key waterways less safe for international commerce.“³¹ Bereits unter der Obama-Administration verstärkten die USA ihre „Freedom of Navigation Operations“ (FONOP) in umstrittenen Gewässern vor China; „pushing back on Beijing’s hegemonic assertions and excessive claims“: „We are speaking up for regional allies and partners, and providing security assistance to help them build capacity to withstand Beijing’s attempts to use its military, paramilitary, and law enforcement forces to coerce and prevail in disputes.“³²

Das Argument, China bedrohe die Freiheit des Welthandels und der Seewege, erscheint angesichts der Abhängigkeit Chinas von eben diesem Handel wenig überzeugend. Tatsächlich zielt die Volksrepublik nicht auf die selbstschädigende Unterbrechung ab, sondern will den bisher dominierenden USA die Option verwehren, ihrerseits Chinas Volkswirtschaft von zentralen Versorgungs- und Handelslinien abzuschneiden. Es geht also nicht um eine einseitige chinesische Bedrohung der freien Seewege, sondern um die Infragestellung der Hegemonie der Vereinigten Staaten in ihrer Funktion als globaler Garant freier Seeschifffahrt. Um seine Interessen zu schützen, will China diese Funktion partiell selbst übernehmen und sich auf diese Weise, historische Beispiele (z. B. in Bezug auf den Persischen Golf) zur Kenntnis nehmend, vor Embargos oder Erpressung von Seiten der USA und ihrer Alliierten schützen. Mit dieser Zielsetzung vermengt sich der Territorialstreit im Südchinesischen Meer, der sich inzwischen zu einem Spannungsherd von globaler Bedeutung entwickelt hat.

Mit dem Urteil des Internationalen Schiedsgerichtshofes vom 12. Juli 2016 in der Streit-sache Philippinen gegen die Volksrepublik China wurden die chinesischen Ansprüche in Bezug auf das zwischen beiden Staaten strittige Seegebiet völkerrechtlich verbindlich zurückgewiesen.³³ Allerdings hatte China schon im Jahr 2006 maritime Territorialdispute von seiner Zustimmung zur obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit ausgenommen, sich an dem Verfahren nicht beteiligt und eine Nichtanerkennung des Schiedsspruchs angekündigt. Die chinesische Position – die das gesamte Südchinesische Meer umfassende *Nine Dash Line* – wurde bereits 1947/1949 von der Republik China festgelegt und wird auch von Taiwan immer noch geteilt.³⁴

Beim Streit um Territorialrechte im Südchinesischen Meer handelt es sich um einen rechtlich und politisch außerordentlich komplexen Konflikt, der schwer regelbar ist: (1) Es

30 Vgl. Denmark 2021; Kühn/Arbatov/Santoro/Zhao 2020; Wheeler 2014.

31 Pompeo 2020.

32 U. S. Department of State 2020, S. 13.

33 Siehe die Dokumentation von Verfahren und Schiedsspruch: Permanent Court of Arbitration 2016.

34 Vgl. Groten 2019; Raine/Le Mière 2013.

geht um ein internationales Ordnungsproblem, bei dem über die Anwendbarkeit und Auslegung des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS) gestritten wird. (2) Es handelt sich um Streitigkeiten zwischen China und verschiedenen Nachbarstaaten; also um ein regionales Problem. (3) Der Streit ist Bestandteil der amerikanisch-chinesischen Machtkonkurrenz, wurde seit 2016 politisch und militärisch zunehmend aufgeladen und hat sich inzwischen zum zentralen Symbolkonflikt über die Hegemoniefähigkeit Chinas und der USA nicht nur in Ostasien, sondern im weiteren Indo-Pazifik entwickelt.³⁵

Auch der Konfliktgegenstand muss multidimensional verstanden werden: (1) Im Mittelpunkt steht die Durchsetzung von Souveränität. (2) In gleicher Weise geht es um den Zugang zu Ressourcen, insbesondere Öl, Gas und Fischereigründe. (3) Ebenfalls äußerst relevant sind Sicherheitspolitik und Militärstrategie, zum Beispiel die Erweiterung der Aktionsfähigkeit der Volksbefreiungsmarine durch gesicherten Zugang zu Hochseegewässern. Die unterschiedlichen Staatenpositionen in diesem Konflikt bestehen seit über 70 Jahren und reichen damit teilweise in die Kolonialzeit zurück. Auch die Besetzung strittiger Territorien wird von mehreren Staaten seit Jahrzehnten betrieben. Die Aufladung des Konflikts in den letzten etwa zehn Jahren lässt sich mit veränderten Machtverhältnissen zugunsten der Volksrepublik, mit ihrer aggressiveren Vorgehensweise etwa durch das Aufschütten von künstlichen Inseln in umstrittenen Gewässern und mit der sich zuspitzenden sino-amerikanischen Konfrontation erklären.³⁶

An „Freedom of Navigation“ (FoNOP)-Operationen beteiligen sich nicht nur die USA, sondern auch Japan, Indien, Frankreich und Großbritannien.³⁷ Das Vereinigte Königreich erklärte die Indo-Pazifik-Region 2021 sogar zum neuen strategischen Fokus seiner Außenpolitik, als sei der „East of Suez“-Gestaltungsanspruch des untergegangenen Empire realpolitisch noch relevant. China wiederum beschleunigte seine Marinerüstung und setzte die Aufschüttung und Befestigung künstlicher Inseln fort. Der Territorialkonflikt im Südchinesischen Meer ist zum „Great Game“ geworden, in dessen Rahmen die Ambitionen Chinas durchgesetzt bzw. zurückgewiesen werden sollen. Die Frage, ob dies tatsächlich geschieht oder sich stattdessen ein permanenter Spannungsherd mit nur marginal eingehegtem Eskalationspotenzial etabliert, kann derzeit noch nicht beantwortet werden. Festzuhalten ist, dass sich dieser Konflikt für alle beteiligten Parteien, allen voran China und die Vereinigten Staaten von Amerika, zu einem Prestigekonflikt entwickelt hat, der *per se* außerordentlich schwer regelbar ist.

Bemühungen um diplomatische Lösungen, die gemeinsame Nutzung von Meeresressourcen (*Joint Development*) oder verbindliche Streitschlichtung blieben bisher erfolglos. Am Beispiel dieses Konflikts wird deutlich, dass obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit nur

35 Vgl. Paul 2017; Wirth 2019.

36 Im Gegensatz zur Lage in Europa blieben zahlreiche weitere Territorialkonflikte nach dem Zweiten Weltkrieg ungelöst. Der Aggressor Japan musste nicht alle in der Ära seiner imperialistischen Expansion annektierten Gebiete zurückgeben. Das betrifft nicht nur die Beziehungen zwischen China und Japan (Diaoyu- bzw. Senkaku-Inselgruppe), sondern auch zwischen Japan und Russland sowie Japan und Korea. Der Schatten einer konfliktbelasteten Geschichte wirkt insofern in Ostasien häufig konfliktverschärfend.

37 Die im August 2021 in Richtung Indo-Pazifik entsandte deutsche Fregatte „Bayern“ nimmt nicht an FoNOP-Operationen teil. Die „Präsenz- und Ausbildungsfahrt“ des Kriegsschiffs dient vor allem dazu, Deutschlands neues sicherheitspolitisches Interesse an der Region zu signalisieren. Die auf „Eindämmung Chinas“ zielende Rhetorik der Verteidigungsministerin entspricht nicht dem Auftrag des Schiffes und stellt innerhalb der Bundesregierung eine – allerdings medial wirkungsvolle – Einzelmeinung dar. Vgl. Staack 2021b.

dann als Instrument zur Konfliktregelung taugt, wenn eine inhaltliche Annäherung schon eingeleitet ist und wenn die beteiligten Parteien bereit sind, den Schiedsspruch auch anzuerkennen. Die USA gehören zu den wenigen Staaten der Welt, die UNCLOS nicht beigetreten sind. Das Abkommen respektieren sie nur mit Vorbehalten. Obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit lehnen sie grundsätzlich ab. Frankreich (1996) und Großbritannien (2003) haben ähnliche Vorbehalte geltend gemacht wie die Volksrepublik. Die drei westlichen Führungsmächte wollen also gegenüber China die Erfüllung von Normen erzwingen, an die sie sich selbst nicht halten.

„China missachtet die Menschenrechte und verübt einen Völkermord an den Uiguren“

In Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte sind die Anschuldigungen gegenüber China besonders schwerwiegend und werden mit starker, aber auch fragwürdiger Rhetorik vorgetragen. So bezeichnete der damalige US-Außenminister Mike Pompeo die chinesischen „Umerziehungslager“ in der Provinz Xinjiang als „concentration camps“³⁸, charakterisierte die chinesische Politik in dieser Region als Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Friedens und warf der Volksrepublik am letzten Tag seiner Amtszeit vor, sie verübe einen „Völkermord“ an der Volksgruppe der Uiguren.³⁹ Ausdrücklich übernahm auch Pompeos Amtsnachfolger Anthony Blinken diese Bewertung.⁴⁰

Tatsächlich ist Chinas Menschenrechtsbilanz insgesamt höchst unbefriedigend und hat sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Nach der Willkürherrschaft der „Kulturrevolution“ hatte seit den späten 1970er Jahren zunächst eine anhaltende Rückkehr zur Rechtlichkeit eingesetzt. Es wurde nicht nur ein funktionierendes System der Rechtspflege wiedererrichtet, sondern zahlreiche, das Alltagsleben der Menschen tief reglementierende, in Menschenrechte eingreifende Vorschriften beseitigt. In vielen Rechtsbereichen wurden neue Gesetze geschaffen, für die nicht zuletzt deutsche Kodifikationen als Leitbild herangezogen wurden. Das galt besonders, aber nicht nur für das Recht der Wirtschaft. China trat zahlreichen völkerrechtlichen Konventionen bei, mit denen es sich zur Einhaltung von Menschenrechten und anderen Rechtsnormen sowie rechtlichen Prozeduren verpflichtete.⁴¹ Dieser Prozess hatte eine erhebliche Liberalisierung sowie einen großen Gewinn an Rechtssicherheit zur Folge. Tatsächlich bewegte sich China auf Rechtsstaatlichkeit zu.

Allen diesen Prozessen übergeordnet war aber stets der Vorrang der Parteiherrschaft und, im Zweifel, der Unterordnung des Rechts unter den Willen der Partei im Sinne einer „sozialistischen Gesetzlichkeit“. Willkür und Menschenrechtsverletzungen wurden unter diesem Modell erheblich reduziert, aber nicht beseitigt. Sie konnten jederzeit, abhängig vom Willen der Partei, wieder ausgeweitet werden. Das ist in den letzten Jahren in erheblichem Umfang geschehen, besonders in Bezug auf die klassischen Freiheitsrechte und ganz besonders in Bezug auf die Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit. Ähnliche Möglichkeiten sind 2020 auch in Hongkong mit einem drakonischen „Sicherheitsgesetz“ eröffnet worden. Darüber hinaus sind Menschenrechte durch neue Kontrollversuche bedroht. Das

38 Pompeo 2020.

39 Pompeo 2021.

40 Blinken 2021.

41 Mühlhahn 2021, 641.

weitreichendste Repressionsinstrument kann sich aus dem „Sozialkreditsystem“ entwickeln; dem Versuch, gesellschaftliches Verhalten durch Anreize und Nachteile zu steuern. Bisher nicht einheitlich und flächendeckend vorhanden, kann daraus eine technologiegestützte, neuartige und umfassende Kontrolle entstehen. China selbst verweist stets auf seine positive Bilanz bei der Verwirklichung sozialer Menschenrechte und seinen größten Erfolg, Hunderte Millionen von Menschen innerhalb von wenigen Jahrzehnten aus Hunger und Armut befreit zu haben. Dieser Fortschritt sollte nicht geringgeschätzt werden. Während sich in westlichen Ländern das Interesse oft allein auf Verletzungen der individuellen Freiheitsrechte fokussiert, findet die Verwirklichung sozialer Menschenrechte im Globalen Süden eine größere Beachtung. Aber auch hier gibt es gegenüber China Kritikpunkte, z. B. in Bezug auf Arbeitsbedingungen, die nicht internationalen Standards entsprechen.⁴²

Seit etwa 2016/2017 unterhält der chinesische Staat in der Autonomen Region Xinjiang ein großangelegtes System von Internierungs- bzw. „Umerziehungslagern“, in denen wahrscheinlich Hunderttausende von Uiguren sowie Angehörige anderer muslimischer Minderheiten ideologischen und sprachlichen Zwangsschulungen unterzogen werden und Zwangsarbeit leisten müssen.⁴³ Die chinesische Regierung begründet diese Lager mit dem Zweck der Terrorismusbekämpfung und der beruflichen Qualifizierung. Religionsfreiheit, kulturelle Entfaltung oder andere Menschenrechte würden nicht beeinträchtigt. In der Region war es immer wieder zu Protestbewegungen gegen kulturelle Assimilierung gekommen, aber auch zu islamistischem Terrorismus; auch in anderen Teilen Chinas. Die turkstämmige Volksgruppe der Uiguren stellt etwa 40 Prozent der Bevölkerung des Gebiets. Die genaue Ausgestaltung und der Umfang der Repressionsmaßnahmen können nur annähernd geschätzt werden, da Inspektionen z. B. durch die Vereinten Nationen bisher nicht zugelassen wurden. Die alleinige Verantwortung für diese Zugangsverweigerung und die daraus resultierende Intransparenz liegt beim chinesischen Staat. Aufgrund dieser Intransparenz wird auch eine korrekte rechtliche Bewertung der Lagerpraxis erschwert. Das Vorgehen Chinas in Xinjiang – und, auf andere Weise, in Hongkong – lässt sich auf verschiedene Beweggründe zurückführen; darunter primär auf ein technokratisch-autoritäres, auf Ruhe und Ordnung setzendes Politikverständnis.

Durch Nichtregierungsorganisationen und 2020/2021 dann auch von den US-Administrationen Trump und Biden wurde China wegen seiner Repression gegen die Uiguren des Völkermords bezichtigt. Diese Wertung wurde in den vergangenen Monaten auch von verschiedenen Parlamenten, so in Großbritannien, in Kanada und in den Niederlanden, übernommen. Weitere Regierungen machten sich dieses Urteil nicht zu eigen.

Die „Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes“ vom 9. Dezember 1948 definiert „Völkermord“ in Art. II als „eine der folgenden Handlungen, begangen in der Absicht, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören: (a) das Töten von Angehörigen der Gruppe, (b) das Zufügen von schweren körperlichen und seelischen Schäden bei Angehörigen der Gruppe, (c) die absicht-

42 Festzuhalten bleibt auch, dass westliche Firmen und Verbraucher*innen bisher wenig Skrupel zeigten, die Vorteile dieser Produktionsbedingungen, oft im Auftrag taiwanesischer Firmen, hinzunehmen bzw. auszunutzen. Anderenfalls wäre zum Beispiel ein iPhone deutlich teurer.

43 Für eine einführende Darstellung und rechtliche Bewertung dieser Politik vgl. die Anhörung „Völkerrechtliche Bewertung der Menschenrechtsverletzungen an den Uiguren“ durch den Ausschuss des Deutschen Bundestages für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe am 17.5.2021; Deutscher Bundestag 2021.

liche Unterwerfung unter Lebensbedingungen, die auf die völlige oder teilweise physische Zerstörung der Gruppe abzielen, (d) die Anordnung von Maßnahmen zur Geburtenverhinderung, (e) die zwangsweise Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe.“⁴⁴ Erforderlich ist also eine Zerstörungsabsicht und das tatsächliche Vorliegen einer der aufgeführten Handlungen. China ist Vertragspartei der Völkermordkonvention, die insgesamt von drei Vierteln der Mitglieder der Vereinten Nationen ratifiziert worden ist.

Mit seiner Repressionspolitik in Xinjiang, insbesondere durch erzwungene Kasernierung in einem Lagersystem, Zwangsarbeit oder „Umerziehung“ verstößt China systematisch und weitreichend gegen grundlegende Menschenrechte. Nach derzeitigem Kenntnisstand kann aber nicht von einem „Völkermord“ gesprochen werden.⁴⁵ Dazu fehlt es an einer Vernichtungsabsicht. Auch das Vorliegen bzw. die Qualifizierung der erforderlichen Handlungen ist strittig. Tatsächlich liegt zum Beispiel die Geburtenrate bei der Volksgruppe der Uiguren deutlich über der entsprechenden Zahl für die Han-Chinesen, die bis vor wenigen Jahren durch die „Ein-Kind-Politik“ noch stark reglementiert war. Auch eine Absicht zur Zerstörung der kulturellen Identität ist schwer nachweisbar; wohl aber das Ziel einer ideologischen Überformung. Tatsächlich scheint die Absicht der „Umerziehung“ im Vordergrund zu stehen mit dem Ziel, eine Akzeptanz des chinesischen Herrschaftssystems einschließlich teilweiser kultureller Assimilierung herbeizuführen. Das Lagersystem in Xinjiang würde insofern in der Tradition des *Laogai*-Systems stehen, mit dem in China seit den 1950er Jahren immer wieder „Umerziehung“ versucht wurde.⁴⁶ Es wäre insofern die Fortsetzung eines Irrwegs, der zwischenzeitlich bereits weitgehend überwunden zu sein schien.

Völkermord wird weithin als „crime of all crimes“, als schwerstes Verbrechen gegen das Völkerrecht überhaupt, angesehen. Auch wenn die Entstehungsgeschichte der Völkermord-Konvention weiter zurückreicht und hier insbesondere der vom damaligen Deutschen Reich gedeckte türkische Völkermord an den Armeniern im Ersten Weltkrieg eine wichtige Rolle spielte, wurde dieses Vertragswerk erst möglich nach dem Völkermord des NS-Regimes an den Juden; dem Menschheitsverbrechen des Holocaust. Folglich ist ein schwererer Vorwurf gegen einen Staat als der des Völkermords kaum denkbar. Eine nicht hinreichend belegte Anschuldigung könnte, im Umkehrschluss, auch dem Ankläger stark schaden. Nach Würdigung der hier nur knapp angerissenen rechtlichen Argumente sprach sich die Rechtsabteilung des US-Außenministeriums deshalb gegen eine Klassifizierung der chinesischen Repression in Xinjiang als Völkermord aus.⁴⁷ Ähnliche Bedenken wurden gegen eine Einstufung des Lagersystems als „Konzentrationslager“ geltend gemacht. Auch bei diesem Begriff liegt eine gedankliche Assoziation zu den Vernichtungslagern des NS-Regimes nahe.⁴⁸ Angehörige der Trump-Administration verwiesen darauf, man habe eher an die „Konzentrationslager“ der britischen Streitkräfte im Burenkrieg 1899/1902 gedacht.⁴⁹ Gleichwohl ha-

44 Für den Wortlaut der Völkermordkonvention: Vereinte Nationen 1948.

45 Vgl. die Stellungnahmen der Sachverständigen Jeßberger, Kayser und Safferling in der Anhörung des Ausschusses. Deutscher Bundestag 2021.

46 Die wörtliche Übersetzung für „Laogai“ lautet: „Veränderung durch Arbeit“.

47 Lynch 2021; vgl. auch Bellinger 2021.

48 Der Begriff „Konzentrationslager“ wurde von der Trump-Administration schon seit dem Frühjahr 2018 verwendet, z. B. vom stellvertretenden Verteidigungsminister Randall Schriver. Vgl. Kasicki 2019.

49 So Elbridge Colby, Staatssekretär im U. S. Department of Defense und einer der Architekten der China-Politik der Trump-Administration. Vgl. Ezioni 2021.

ben sich zwei US-amerikanische Administrationen bewusst für die Verwendung des Sprachgebrauchs „Völkermord“ und „Konzentrationslager“ entschieden. Die Instrumentalisierung von feststehenden Rechtsbegriffen als rechtlich nicht oder nicht hinreichend begründbare Waffe in einer politischen Schlacht der Narrative ist grundsätzlich in hohem Maße problematisch, denn sie impliziert eine Beschädigung oder Entwertung des rechtlich definierten Tatbestands. Das kann, im schlimmsten Fall, zu einer Erosion des Rechts führen. Deshalb sollte, im Interesse der Wirksamkeit des Völkerrechts, auf solche Instrumentalisierungen verzichtet werden.

„China (bzw. die Kommunistische Partei) unterwandert die Welt“

Die chinesische Präsenz in der Welt ist in den letzten zwanzig Jahren stark gewachsen. Auf diese Weise wird China zunehmend zu einem globalen, daher auch global wahrnehmbaren Akteur; in der Reichweite vergleichbar mit den USA oder den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in ihrer Gesamtheit. Die Bezeichnung „China“ steht hier für eine Akteursvielfalt: für die Zentralregierung, für die Provinzen, für große und kleine, Staats- und Privatunternehmen, für Banken, für Universitäten und Denkfabriken, für Staatsmedien, für den Sport, für Kultureinrichtungen und Konfuzius-Institute. Aus der Sicht der Trump-Administration, aber auch relevanter Teile westlicher Gesellschaften, stehen alle diese Akteure unter der zentralen Leitung der Kommunistischen Partei, die nach weltweiter Meinungsführerschaft strebe, dabei robust gegen Widerstände vorgehe, die Offenheit demokratischer Systeme ausnutze und westliche Staaten und Gesellschaften auch klandestin unterwandere. China exportiere nicht nur seine Ideologie, sondern auch seine Überwachungstechnologie.⁵⁰

Die Zunahme chinesischer Präsenz und damit mittelbar auch eine generelle Ausweitung des Einflusses auf Meinungsbildung und Entscheidungsprozesse ist real. Dieser Prozess ist verbunden mit der Entwicklung Chinas zu einer global führenden Wirtschaftsmacht, die zunehmend auch politische Diskurse beeinflussen will. Derartige Zielsetzungen sind grundsätzlich legitim, denn alle Staaten streben, abhängig von ihren jeweiligen Machtressourcen, nach möglichst großem internationalen Einfluss. „Advance American Influence“⁵¹ ist folglich auch ein Oberziel der US-amerikanischen Außenpolitik. Die Bestimmung des Begriffs und die Messung (Datenerhebung) von Einfluss mit sozialwissenschaftlichen Methoden stellen nach wie vor Herausforderungen dar. Bei Entscheidungsprozessen ist oft schwer feststellbar, ob und in welchem Umfang sich bestimmte Anstrengungen des Lobbying durchgesetzt haben. Eine exakte Bestimmung von Einflussnahme bzw. des Erfolgs von Einflussnahme ist folglich sehr schwierig. Inwieweit es China tatsächlich gelingt, seine Ambitionen nach einer globalen Führungsrolle in internationalen Einfluss umzusetzen, bedarf weiterer systematischer, tiefergehender, regional- und Policy-bezogener und vergleichender Untersuchungen.

Zahlreiche Anhaltspunkte sprechen für die These einer gemischten Bilanz – wie bei anderen Großmächten auch. Die chinesische Interessen und Sichtweisen äußerst aggressiv vertretende, mit Sanktionen bei Nichtbefolgung drohende „Wolfskriegerdiplomatie“ der Jahre 2020/2021 dürfte China international eher geschadet haben. Gleiches gilt in Europa für

50 Department of State, S. 4–6.

51 Department of State, S. 14.

Chinas sehr stark propagandistisch begleiteten Hilfskampagnen bei der Bekämpfung von Covid-19, die in anderen Teilen der Welt aber gut aufgenommen worden sind. Dass kreditnehmende Staaten zum Beispiel im Rahmen der „Belt and Road Initiative“ in Abhängigkeit von China geraten, dürfte ebenfalls nicht zu seiner Reputation beitragen – aber auch keinen Gewinn für die Volksrepublik selbst darstellen. Chinas Diplomatie und, bezogen auf die Gesamtheit der Akteursvielfalt, sein Außenverhalten hat offensichtlich noch nicht die „Smartness“ entwickelt, die sich andere große Staaten über Zeit erworben haben. Im Einsatz von Soft Power- und Smart Power-Ressourcen und traditioneller, erst recht kluger Diplomatie hat China Nachholbedarf.

Ein weiterer Vorwurf zielt darauf ab, dass China bzw. die kommunistische Staatspartei westliche Gesellschaften zielgerichtet „unterwandere“, dabei besonders auf wirtschaftliche, politische und kulturelle Eliten oder Multiplikatoren abziele, ihre wahren Ziele verschleierte und zu diesem Zweck ein breites Spektrum von Instrumenten einsetze.⁵² Diese Bestrebungen seien äußerst erfolgreich. Die USA allein wären schon nicht mehr in der Lage, sie abzuwehren: „Die KPCh verfolgt ein ambitioniertes, gut geplantes Programm zur weltweiten Einflussnahme und Einmischung und kann gewaltige wirtschaftliche und technologische Ressourcen einsetzen, um ihr Vorhaben zu verwirklichen. Tatsächlich sind die groß angelegte Kampagne zur Unterwanderung der Institutionen in westlichen Staaten und die Versuche, die Eliten dieser Länder an China zu binden, sehr viel weiter fortgeschritten, als die Parteiführung selbst erwartet haben dürfte.“⁵³ Entsprechende Publikationen finden durchaus breite Resonanz und Rezeption.⁵⁴ Darin reflektiert wird ein stark lädiertes westliches Selbstwertgefühl, verursacht durch den Aufschwung des Rechtspopulismus, illiberaler Tendenzen, die Beschädigung der US-Demokratie durch die Trump-Administration sowie zuletzt das Desaster in Afghanistan. Solche Veröffentlichungen vermitteln das Bild eines von Chinas Politik bereits weitgehend gelenkten Westens, in dem nicht nur der heutige US-Präsident Joe Biden, Bundeskanzlerin Angela Merkel, ihre Amtsvorgänger Helmut Schmidt und Gerhard Schröder oder der frühere britische Premierminister David Cameron, sondern selbst führende Mitglieder der Trump-Administration aufgrund chinesischer Einflussnahme bzw. „Lenkung“ chinesische Interessen gefördert hätten oder propagierten.⁵⁵

Derartige Druckwerke knüpfen insofern an Veröffentlichungen vorwiegend aus dem Kalten Krieg der 1950er bis 1970er Jahre an, die ähnlich offensiv und stringent die These „Alle Wege führen nach Moskau“ verbreiteten. Wissenschaftlichen Standards entsprechen solche Publikationen schon aus methodischen Gründen nicht. Sie kompilieren zwar Bestrebungen chinesischer Einflussnahme, können in der Regel über bloße Annahmen hinaus aber nicht nachweisen, dass diese Bestrebungen auch tatsächlich zu bestimmten Resultaten geführt haben. Dazu wäre es auch erforderlich, die chinesische Einflusspolitik systematisch mit der Einflusspolitik anderer Großmächte, z. B. der Vereinigten Staaten und Russlands, zu vergleichen. Eine dominierende Einflussnahme Chinas, so die hier vertretene These, würde sich höchstwahrscheinlich weder in Deutschland noch in den allermeisten anderen Staaten und Gesellschaften des Westens nachweisen lassen.

52 U. S. Department of State 2020, S. 6.

53 Hamilton/Ohlberg 2020, S. 11.

54 Vgl. exemplarisch: Hamilton/Ohlberg 2020.

55 Vgl. Hamilton/Ohlberg 2020, S. 55 ff., 87 ff.

„China zerstört das Weltklima“

Seit dem Jahr 2008 hat die Volksrepublik China die bis dahin führenden USA als größter Emittent von Kohlenstoffdioxid (CO₂) überholt. 2019 war China für weltweit 27,9 Prozent der Emissionen verantwortlich und damit für mehr als doppelt so viel wie die Vereinigten Staaten auf Platz 2. Indien, Russland und Japan folgen auf Rang 3, 4 und 5.⁵⁶ Aus der Sicht der Trump-Administration war das Land deshalb umweltpolitisch unglaubwürdig und, noch weitergehend, hauptverantwortlich für die Zerstörung des Weltklimas und andere Umweltprobleme: „Beijing seeks global recognition for its environmental efforts and claims to promote ‘green development’. China, however, has been the world’s largest greenhouse gas emitter by a wide margin for more than a decade. (...) China’s planned growing emissions will outweigh the reductions from the rest of the world combined. (...) Chinese leaders’ unwillingness to rein in these globally harmful practices does not match their rhetorical promises of environmental stewardship.”⁵⁷

Bei einer auf die Gegenwart fokussierten Sichtweise erscheint die Volksrepublik tatsächlich als größter Klimasünder der Welt. Das Bild ändert sich bereits bei der Betrachtung des Pro-Kopf-Verbrauchs von CO₂. Ein US-Amerikaner verbrauchte (2018) mehr als die doppelte Menge wie ein Chinese und knapp doppelt so viel wie ein Deutscher.⁵⁸ Noch eindeutiger ist die Analyse der historischen Entwicklung: Für über 50 Prozent aller zwischen 1750, dem Beginn der Industrialisierung, und 2020 gemessenen Emissionen sind Europa (ohne Russland) und die Vereinigten Staaten verantwortlich; China trotz seiner – gemessen an der Weltbevölkerung – stets hohen Einwohnerzahl nur für 13 Prozent.⁵⁹ Bei einer solchen, erweiterten Kenntnisnahme der Realität lässt sich China ganz gewiss nicht mehr als zentrale Ursache der Weltklimaveränderung identifizieren. Es bleibt die Frage, ob die Volksrepublik als verantwortlicher Akteur beim globalen Klimaschutz agiert.

Wie Indien, Brasilien und Südafrika, mit denen es sich in der Klimapolitik seit 2009 zur BASIC-Gruppe zusammengeschlossen hat, weist China in den internationalen Verhandlungen stets auf die Verantwortung der etablierten Industriestaaten für die Erderwärmung hin und betont das Recht des eigenen Landes auf eine nachholende Entwicklung. Angesichts der sich zuspitzenden Klimakrise hat die Volksrepublik mit dem Pariser Klimaabkommen 2015 aber die Verantwortung anerkannt, ab 2030 seine Emissionen zu reduzieren und bereits zuvor auf verschiedene Weise zur Verminderung der Belastung beizutragen. Bis 2060, so hat Staats- und Parteichef Xi Jinping 2020 zugesagt, soll die Wirtschaft des Landes klimaneutral sein, d. h. keine CO₂-Emissionen mehr verursachen. Dieses Ziel wird sehr schwer zu erreichen sein. Seine Erfüllung liegt aber im Eigeninteresse Chinas, das schon heute von den Folgen der Erderwärmung stark betroffen ist, unter großer Umweltverschmutzung und besonders unter dem Raubbau an der Natur leidet, der bereits seit dem 18. Jahrhundert angesichts begrenzter landwirtschaftlich nutzbarer Flächen betrieben wird. Seit Jahren baut das Land erneuerbare Energien aus, setzt aber auch auf Nuklearenergie und immer noch auf

56 Statista 2021.

57 U. S. Department of State, S. 4.

58 World Bank 2021.

59 Gordon 2021; Ritchie 2019.

Kohle. Ob es gelingt, die Erderwärmung unter zwei und möglichst unter 1,5 Grad zu halten, wird wesentlich in China entschieden.

Die Kritik der Trump-Administration an der chinesischen Klima- und Umweltpolitik war unglaublich. Die USA sind der einzige demokratische Industriestaat, in dem die wissenschaftsferne Leugnung des menschengemachten Klimawandels seit den 1980er Jahren immer wieder politikbestimmend werden konnte. Zu dieser Position tendiert auch die deutliche Mehrheit von Trumps Republikanischer Partei. Ihr geht es nicht um Klimaschutz, sondern um das Abschieben US-amerikanischer Verantwortlichkeiten für die Erderwärmung auf Dritte. Unter Präsident Biden hat in diesem Politikfeld eine deutliche Kurskorrektur stattgefunden: Auch die Biden-Administration kritisiert China für unzureichende Anstrengungen beim Klimaschutz, setzt aber dezidiert auf Kooperation in dieser Frage und räumt zugleich eigene Versäumnisse ein.

Fazit

Zwischen den USA und der Volksrepublik China hat sich eine umfassende Macht-, System- und Militärkonkurrenz herausgebildet.⁶⁰ Seit der Antike gehen derartige Konkurrenzen regelmäßig mit einer Dämonisierung des jeweiligen Gegners einher.⁶¹ Eine solche Schwarz-Weiß-Zeichnung bzw. Feindbildkonstruktion dient in historischer Perspektive nicht zuletzt innenpolitischer Mobilisierung, Disziplinierung und Abgrenzung. Sie erschwert Annäherungen und Kompromissfindung, wenn sie absolut gesetzt wird. Unter den Bedingungen von Globalisierung und Nuklearbewaffnung gibt es keine vernünftige Alternative zu antagonistischer Kooperation: „Eine Konfrontation mit China (kann) weder im Interesse der beiden (USA und China) noch der Welt sein. Sie würde einen Konflikt ohne Gewinner heraufbeschwören, der wie der Erste Weltkrieg mit der Erschöpfung beider Parteien enden würde.“⁶²

Den Kern des amerikanisch-chinesischen Konflikts stellt die Machtkonkurrenz dar, nicht die Ideologie: 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. Das ist bekannt seit Jahrzehnten. Chinas politisches System stellt in der umfassenden Konkurrenz seinen größten Schwachpunkt dar. Chinas System ist aus diesem Grund für den größten Teil der Welt kein attraktives Modell, ungeachtet seiner Effektivität. Attraktivität entfaltet allerdings, gefördert durch die zeitlich 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 der Macht- und teilweise auch aus der Systemkonkurrenz dar, die sich teilweise verselbständigen kann, aber – abhängig vom jeweiligen Kosten-Nutzen-Kalkül und der Gewichtung der ideologischen Komponente – grundsätzlich offen ist für eine Einhegung bzw. Verregelung durch Rüstungskontrolle. Auf dem Weg einer umfassenden Konfrontation wird dieses Ziel nicht zu erreichen sein.

60 Vgl. zur Begrifflichkeit von Macht-, System- und Rüstungskonkurrenz: Czempel 1991, S. 20–26.

61 Vgl. Sommer 2021, S. 289 ff.

62 Kissinger 2021.

In den Politikbereichen und Sachfragen, wo dies gerechtfertigt ist, soll und muss die Volksrepublik deutlich und öffentlich kritisiert werden. Das gilt für Menschenrechtsverletzungen ebenso wie für intransparente Rüstungspolitik oder Defizite der Umweltpolitik. Zivilgesellschaftliche Kritik ist in der Regel glaubwürdiger als Kritik von Staaten; insbesondere, wenn diese selbst nicht den Standards folgen, die sie, in diesem Fall, von China einfordern.

Auch in Bezug auf China ist das „Ende der Geschichte“ offen. Die Herrschaft und wahrscheinlich auch 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 alles kontrollierenden Autokratie, eine erfolgreiche Output-Autokratie oder disruptive Brüche. Gleiches gilt für die weltpolitische Rolle des Landes und seine Außenpolitik. Autokratische Herrschaft und weltpolitischer Restraint können dabei Hand in Hand gehen; aber auch innenpolitische Öffnung bzw. Reform und aggressiv-nationalistisches Außenverhalten.

Historische Erfahrungen, Ableitungen und Narrative spielen in China eine bedeutende Rolle. Das Bewusstsein der Kontinuität einer über 3000jährigen Zivilisation entfaltet politische Wirkungsmacht – weit über nationalistische Instrumentalisierungen hinaus – und stützt den Anspruch, eine große Macht zu sein: „Die Menschen in China denken in historischen Kategorien und verstehen die Welt aus historischer Perspektive. Sie leiten aus ihren historischen Erfahrungen für China einen rechtmäßigen Platz in der Welt ab. Chinas Vergangenheit bietet ein breites und einflussreiches Repertoire an Strategien und Regeln, die weiterhin das Verhalten Chinas in der Gegenwart beeinflussen.“⁶³ Staaten und Gesellschaften in der internationalen Umwelt sind gut beraten, wenn sie die Bedeutung der Geschichte und die Offenheit der Zukunft perzipieren, um friedenspolitisch wünschbare Entwicklungen fördern zu können – soweit das von außen möglich ist. Dämonisierung und Mythenbildung stellen dafür keine geeigneten Strategien dar.

Literaturverzeichnis

- Bellinger, John B. (2021): China's Abuse of the Uighurs: Does the Genocide Label Fit? Council on Foreign Relations, February 3, 2021. <https://www.cfr.org/article/chinas-abuse-uighurs-does-genocide-label-fit> (abgerufen am 1.10.2021).
- Biden, Joe (2020): Biden says China must play by “international norms”. The Hill, December 3, 2020; <https://thehill.com/homenews/administration/528721-biden-says-china-must-play-by-international-norms> (abgerufen am 1.10.2021).
- Blinken, Anthony (2021): Hearings before the Committee on Foreign Relations, U. S. Senate. January 19, 2021, S. 11–17; <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-117shrg43890/html/CHRG-117shrg43890.htm> (abgerufen am 1.10.2021).
- Brunnermeier, Markus/Doshi, Rush/James, Harold (2018): Beijing's Bismarckian Ghosts. How Great Powers Compete Economically. In: Washington Quarterly, Vol. 43, No. 3, S. 161–176.
- Burr, William (ed.) (2002): The Beijing-Washington Back-Channel and Henry Kissinger's Secret Trip to China. September 1970-July 1971. National Security Archive Electronic Briefing Book No. 66; <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB66/> (abgerufen am 1.10.2021).

63 Mühlhahn 2021, S. 22.

- Czempiel, Ernst-Otto (1991): *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*. München: C. H. Beck.
- Denmark, Abraham/Myers, Lucas (2021): *Nuclear Confidence and Strategic Uncertainty. Ally and Partner Reaction's to China's Nuclear Modernization*. Wilson Center, Washington, D. C.; <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/nuclear-confidence-and-strategic-uncertainty-ally-and-partner-reactions-chinas-nuclear> (abgerufen am 1.10.2021).
- Deutscher Bundestag (2021): Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe über das Thema „Völkerrechtliche Bewertung der Menschenrechtsverletzungen an den Uiguren. 17.5.2021. https://www.bundestag.de/ausschuesse/a17_menschenrechte/anhoe-rungen?url=L2F1c3NjaHVlc3NIL2ExN19tZW5zY2hbnJlY2h0ZS9hbmhvZXJ1bmdlbi84M-zk5MzYtODM5OTM2&mod=mod575628 (abgerufen am 1.10.2021).
- Ezioni, Amitai (2021): Will the Biden Administration Embrace Trumps Extreme Anti-China Rhetoric? The Diplomat, February 1, 2021. <https://thediplomat.com/2021/02/will-the-biden-administrati-on-embrace-trumps-extreme-anti-china-rhetoric/> (abgerufen am 1.10.2021).
- Fravel, M. Taylor (2019): *Active Defense. China's Military Strategy since 1949*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Gordon, Noah J. (2021): Keeping the World cold. In: *Internationale Politik Quarterly*, No. 3, March 30, 2021; <https://ip-quarterly.com/en/keeping-world-cold> (abgerufen am 1.10.2021).
- Groitzl, Gerlinde/Viola, Lora Anne (2021): Die strategische Rivalität mit China. In: Marco Overhaus (Hrsg.), *State of the Union. Langfristige Trends in der US-amerikanischen Innen- und Außenpolitik und ihre Konsequenzen für Europa*. Berlin: SWP-Studie 6, Juni 2021, S. 32–35.
- Groten, David (2019): *How Sentiment Matters in International Relations. China and the South China Sea Dispute*. Opladen/Berlin/Toronto: Budrich.
- Hamilton, Clive/Ohlberg, Mareike (2020): *Die lautlose Eroberung. Wie China westliche Demokratien unterwandert und die Welt neu ordnet*. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Kasikci, Mehmet (2019): Is the Gulag the right historical analogy for China's concentration camps?, Al Sharq Strategic Research, May 14, 2019. <https://research.sharqforum.org/2019/05/14/is-the-gulag-the-right-historical-analogy-for-chinas-concentration-camps/> (abgerufen am 1.10.2021).
- Kissinger, Henry (2011): *China. Zwischen Tradition und Herausforderung*. München: C. Bertelsmann.
- Kissinger, Henry (2021): „Eine Konfrontation mit China würde einen Konflikt ohne Gewinner heraufbeschwören – der wie der Erste Weltkrieg mit der Erschöpfung beider Parteien enden würde.“ Interview mit Henry Kissinger. *Neue Zürcher Zeitung*, 20.5.2021; <https://www.nzz.ch/feuilleton/henry-kissinger-ueber-die-usa-china-und-die-zukunft-der-welt-ld.1625753?reduced=true#back-register> (abgerufen am 1.10.2021).
- Kühn, Ulrich/Arbatov, Alexey/Santoro, David/Zhao, Tong (2020): *Trilateral Arms Control? Perspectives from Washington, Moscow, and Beijing*. Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik.
- Lynch, Colum (2021): State Department Lawyers Concluded Insufficient Evidence to Prove Genocide in China. *Foreign Policy*, February 19, 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/02/19/china-ug-hurs-genocide-us-pompeo-blinken/> (abgerufen am 1.10.2021).
- Mühlhahn, Klaus (2021): *Geschichte des Modernen China. Von der Qing-Dynastie bis zur Gegenwart*. München: C. H. Beck.
- Noesselt, Nele (2021): *Chinese Politics*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Paul, Michael (2017): *Kriegsgefahr im Pazifik? Die maritime Bedeutung der sino-amerikanischen Rivalität*. Baden-Baden: Nomos.

- Permanent Court of Arbitration (2016): The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China). <https://pca-cpa.org/en/cases/7/> (abgerufen am 1.10.2021).
- Pompeo, Mike (2020): Communist China and the Free World's future. Speech at the Richard Nixon Presidential Library. Yorba Linda, California, July 23, 2020. <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/index.html> (abgerufen am 1.10.2021).
- Pompeo, Mike (2021): Determination of the Secretary of State on Atrocities in Xinjiang. Press Statement. January 19, 2021. <https://2017-2021.state.gov/determination-of-the-secretary-of-state-on-atrocities-in-xinjiang/index.html> (abgerufen am 1.10.2021).
- Raine, Sarah/Le Mière, Christian (2013): Regional Disorder. The South China Sea Disputes. Abingdon/New York: Routledge.
- Reagan, Ronald (1983): Remarks at the Annual Convention of the National Association of Evangelicals. Orlando, Florida, March 8, 1983. https://www.reaganfoundation.org/media/50919/remarks_annual_convention_national_association_evangelicals_030883.pdf (abgerufen am 1.10.2021).
- Ritchie, Hannah (2019): Who has contributed most to global CO 2 emissions? October 1, 2019. Our World in Data. <https://ourworldindata.org/contributed-most-global-co2#licence> (abgerufen am 1.10.2021).
- Sommer, Michael (2021): Schwarze Tage. Roms Kriege gegen Karthago. München: C. H. Beck.
- Staack, Michael (2021a): Chinas Selbstverständnis und die Sicherheitskonstellation in Ostasien. Gibt es (noch) eine Chance für kooperative Sicherheit? Diskussionspapier für die Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW). <https://vdw-ev.de/wp-content/uploads/2021/07/Michael-Staack-Chinas-Selbstverstaendnis-und-die-Sicherheitskonstellation-in-Ostasien.pdf> (abgerufen am 1.10.2021).
- Staack, Michael (2021b): Die Debatte fehlt. In: Zur Sache BW, No. 39, S. 52–55.
- Statista (2021): CO2-Emissionen. Größte Länder nach Anteil am weltweiten CO2-Ausstoß im Jahr 2019; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/179260/umfrage/die-zehn-groessten-co2-emittenten-weltweit/> (abgerufen am 1.10.2021).
- Tan, Nian/Su, Fei (2021): A New estimate of China's Military Expenditure. Stockholm: SIPRI.
- U. S. Congress (2021a): Strategic Competition with the People's Republic of China in the Twenty-first Century. Hearing before the Committee on Foreign Relations, U. S. Senate. March 17, 2021. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-117shrg44456/pdf/CHRG-117shrg44456.pdf> (abgerufen am 1.10.2021).
- U. S. Congress (2021b): Strategic Competition Act of 2021 (Draft). April 8, 2021. Washington, D. C.: Government Printing Office. <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/DAV21598%20%20Strategic%20Competition%20Act%20of%202021.pdf> (abgerufen am 1.10.2021).
- U. S. Department of State (2020): United States Strategic Approach to the People's Republic of China. Washington, D. C. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.-S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf> (abgerufen am 1.10.2021).
- Vereinte Nationen (1948): Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords vom 9.12.1948. <https://www.voelkermordkonvention.de/uebereinkommen-ueber-die-verhuetung-und-bestrafung-des-voelkermordes-9217/> (abgerufen am 1.10.2021).
- Vogel, Ezra F. (2011): Deng Xiaping and the Transformation of China. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Wheeler, Michael (2014): Track 1.5/2 Security Dialogues with China. Nuclear Lessons Learned. Institute for Defense Analyses; <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA622481.pdf> (abgerufen am 1.10.2021).
- 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, S. 475–504.
- World Bank (2021): World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/C02Emissions-PerCapita/id/bb5d5376> (abgerufen am 1.10.2021).
- Yao, Yang (2021): The New Cold War. America’s New Approach to Sino-American relations. In: *China International Strategy Review*, No. 4, S. 20–33. DOI: 10.1007/s42533-021-00071-1.
- Zoellick, Robert B. (2005): Whither China? From Membership to Responsibility. Remarks to National Committee on U.S.-China Relations. New York City, September 21, 2005. <https://2001–2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm> (abgerufen am 1.10.2021).
- Zoellick, Robert B. (2019): Can America and China be Stakeholders? Address delivered at the U.S.-China Business Council. New York City, December 11, 2019. <https://www.brunswickgroup.com/bob-zoellick-can-america-and-china-be-stakeholders-i14750/> (abgerufen am 1.10.2021).

KOMMENTAR VON CHRISTIANE HEIDBRINK

China ist ein neues Reich des Bösen

Ist China ein „Reich des Bösen“? Diesem Mythos geht Michael Staack in seinem Artikel nach. Als zentrale Referenz dient Staack eine Grundsatzrede des ehemaligen US-Außenministers Mike Pompeo im Juli 2020, in der er die Volksrepublik China als Frankenstein bezeichnete. Genauer gesagt, wollte Pompeo wohl vor China als Frankensteins Monster warnen. Diese Unterscheidung ist zentral: Victor Frankenstein war ein Mensch, während seine Schöpfung es nicht war. In der Sicherheitspolitik ist diese Form der rhetorischen Entmenschlichung ebenso wenig innovativ wie der konkrete Bezug zu Frankensteins Monster. Gleichwohl sind die Konsequenzen gravierend und gehen weit über Staacks nüchternes Fazit hinaus, dass die Dämonisierung keine geeignete Strategie darstellt. Denn gewinnt die Dämonisierung als Strategie erst einmal die Oberhand in der Politik, werden jegliche Alternativstrategien von vornherein *ad absurdum* geführt. Diese Schlussfolgerung wird im Folgenden ausgeführt, um diese dann in ihren außen- und innenpolitischen Dimensionen einigen von Michael Staack benannten Problemfeldern gegenüberzustellen. Chinesische Reaktionen sollen zudem die Perspektive des Hauptbeitrages ergänzen und die Debatte vertiefen.

Frankensteins Monster im Kampf der Narrative

Frankensteins Monster findet als Metapher unterschiedliche Verwendung in sicherheitspolitischen Studien.¹ Dies ist etwa bei Studien über *Securitization* der Fall, die danach fragen, wie sich ein Thema zu einer sicherheitspolitischen Frage entwickelt. Hier wird „Frankensteins Monster“ verwendet, um vor militarisierten Politiken zu warnen. Die Aktivierung von Sicherheitspolitik fällt zugunsten der Exekutive aus, wobei die dazugehörigen Eliten Sonderbefugnisse zur Bewältigung der Sicherheitsgefahr erhalten. Im Umkehrschluss verringern sich die Kontrollmechanismen der anderen Gewalten. Pompeos Verwendung der Metapher verweist unmissverständlich auf den Gefahrenstatus Chinas, dem es mit herausragenden Maßnahmen zu begegnen gilt. Dieser Gefahrenstatus ist, wie Staack anmerkt, Teil eines größeren Narrativs einer „China Threat“ oder sogar einer „gelben Gefahr“. Die historischen Wurzeln der Erzählung einer „Gelben Gefahr“ gehen auf das Ende des 19. Jahrhunderts zurück. Bereits zu diesem Zeitpunkt war diese sinnbildlich für die gesamte chinesische Bevölkerung. In der Studie von Mellor wird die Entwicklungsgeschichte der „Gelben Gefahr“ wiederum mit Frankensteins Monster in Verbindung gebracht, das dem Roman zufolge

Kontakt: Christiane Heidbrink, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Center for Global Studies (CGS) der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Center for Global Studies, Genscherallee 3, Raum 3.062, 53113 Bonn, E-Mail: heidbrink@uni-bonn.de

1 Collins 2005; Grayson 2003; Mellor 2001.

eine gelbe Hautfarbe hat.² Diese Verknüpfung illustriert die Warnung der *Securitization*-Forschung, dass die Aktivierung von Sicherheitspolitik mittels Figuren wie der einer „Gelben Gefahr“ oder Frankenstein's Monster mit Intoleranz, Xenophobie und Rassismus einhergehen kann. Bereits dieser erste Blick auf die sozialen und politischen Konsequenzen dieser Narrative wird häufig bei prosaischen Ausführungen über interstaatliche Machtkonkurrenz vernachlässigt.

In diesem Kampf der Narrative findet sich ebenfalls ein Publikum auf der als solcher stilisierten Gegenseite; die Rede von Pompeo blieb in China nicht unbeantwortet. So wies der Kolumnist Alex Lo in der *South China Morning Post* darauf hin, dass am Ende des Romans Victor Frankenstein starb und die Jagd nach seiner Schöpfung den Tod seiner geliebten Menschen verursachte.³ Dies beinhaltet die Warnung vor dem Untergang der USA. Der chinesische Auslands-TV-Sender China Global Television Network, der häufig als Sprachrohr der Partei bezeichnet wird, sieht in der Rede den Beleg dafür, dass viele im politischen Westen, den Kommunismus noch immer als einen „böartigen Alien“ sehen. Auf die Frage, warum der Westen China als Monster sehe, antwortet das Video: „Ganz einfach! Das Streben des Westens nach globaler Dominanz bestimmt seine Sicht auf China. Allein die Tatsache, dass China eine einflussreiche nicht-westliche Zivilisation ist, reicht aus, um diejenigen zu verärgern, deren Ziel es ist, das Schicksal der Menschheit zu kontrollieren“⁴. Den Erwidern ist die Position gemein, dass die USA synonym zum politischen Westen eine überholte und sogar ihren Interessen schädliche Politik gegenüber China verfolgen. Im Gegenzug dazu wird die wahrgenommene Dämonisierung aktiv zu eigenen Propagandazwecken aufgegriffen und den ökonomischen und politischen Errungenschaften des chinesischen Systems gegenübergestellt. Letztlich ist auf beiden Seiten der Erzählung eine kritische Selbstreflexion und Verhandlungsbereitschaft zu vermissen. Auch in der Romanvorlage hat dies nicht unwesentlich zum unglücklichen Ende beigetragen.

Frankenstein's Monster lebt unter uns

Die sozialen Folgen der sich verhärtenden Fronten und Narrative betreffen nicht nur ein fernab von den USA gelegenes Land. Es betrifft ebenso Amerikanerinnen und Amerikaner mit chinesischen Wurzeln. Pompeos Rede warnt explizit vor chinesischen Bürgerinnen und Bürgern als Propagandisten in Hollywood, in Forschungsinstituten, Schulen und Universitäten. Gleich ob in der Wirtschaft, Politik, Forschung oder im Sozialleben, der Druck der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) sei omnipräsent. Laut Michael Staack ergibt dies den Vorwurf, dass die KPCh gezielt westliche Gesellschaften unterwandert. Auf die Spitze getrieben, entsteht ein Verdachtsmoment gegenüber jeglichem „Chinesischen“ – sei es eine Person, ein technisches Instrument oder ein Unternehmen.⁵ Jegliche Art von Kooperation wird so implizit zu Kollaboration mit einem autoritären System. Der Autoritarismus Chinas wird innen- wie außenpolitisch entgrenzt. Hinter allem, was innerhalb und ausgehend von der Volksrepublik China geschieht, werden politisch-autoritäre Motive vermutet, sodass jeglicher Kooperation die Legitimationsgrundlage entzogen wird.

2 Mellor 2001, S. 11, 14.

3 Lo 2020.

4 CGTN Insight 2021. Eigene Übersetzung.

5 Rogelja und Tsimonis 2020, S. 124.

Gerade in der Corona-Pandemie wurde dieses Verdachtsmoment durch Trumps Erzählungen über das sogenannte „China Virus“ geschürt. Stark angestiegene Hassverbrechen in den USA gegenüber Menschen asiatischer Herkunft oder äußerlicher Merkmale werden mit ebenjenen Äußerungen Trumps in Zusammenhang gesetzt.⁶ Die chinesisch-amerikanische Bürgerrechtskoalition reichte Klage gegen diese Äußerungen Trumps ein, die als rassistische Beleidigungen und verletzend Diffamierung aufgefasst wurden. Treffend steht in der Anklageschrift: „Worte haben Konsequenzen. Vor allem, wenn sie von Personen in mächtigen und einflussreichen Positionen kommen.“⁷

Überdies findet die Bedrohungsperzeption der Trump-Administration Ausdruck in den Visarestriktionen gegenüber chinesischen Studierenden. Diese hob sein Nachfolger, Präsident Biden, offiziell auf. Ebenso ließ Biden von Verbotsversuchen gegenüber chinesischen Apps wie Alipay, Tiktok oder WeChat ab. Gleichzeitig baut er auf anderen Chinapolitiken Trumps auf, wie dem Investitionsverbot in chinesische Unternehmen mit Verbindungen zum Militär oder jenen mit Menschenrechtsverstößen. Insofern ist Bidens Chinapolitik nicht weniger hart, sondern schärft den Fokus. Öffentliche Verdächtigungen über Frankensteins Monster in den eigenen Reihen sind konzilienten Tönen gewichen, die das soziale Klima in den USA verbessern sollen. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger verschreibt sich Präsident Biden dem Kampf gegen Intoleranz, Rassismus und Xenophobie und dies sogar explizit mit Blick auf die asiatisch-amerikanische Community: „*Acts of anti-Asian bias are wrong, they are un-American, and they must stop.*“⁸ Der Kampf gegen Frankensteins Monster in den eigenen Reihen gewann durch den Administrationswechsel in den USA Abstand von der Rhetorik des Generalverdachts. Gleichwohl zeugen die politischen Maßnahmen des Weißen Hauses und der legislativen Kammern davon, dass der Systemwettbewerb weiter an Fahrt gewinnt und mittlerweile eine der wenigen parteiübergreifenden Konsensplattformen darstellt.

Frankensteins Monster ist ein Revisionist

Dieser Systemwettbewerb ist unmittelbar an den Glauben an die eine regelbasierte Weltordnung gekoppelt. Mit dieser Formulierung gehen zwei Annahmen einher: Erstens, es gibt nur eine legitime regelbasierte Weltordnung. Hieraus erwächst ein binäres Weltbild; statt einer Systemkonkurrenz wird ein Systemgegensatz als gegeben betrachtet. Die Existenz der regelbasierten Ordnung wird naturalisiert und ihre Grundsätze als universal und unveränderlich verstanden. Dies verdrängt alternative Erzählungen über die Abwesenheit oder gleichzeitige Existenz verschiedener Ordnungen. Vernachlässigt wird die Tatsache, dass Politik von der lokalen bis zur globalen Ebene immerwährenden Aushandlungsprozessen unterliegt, die Ordnungsvorstellungen (re)produzieren und verändern.

Die entsprechende Weltsicht ist verzahnt mit der zweiten Annahme, dass China die eine regelbasierte Weltordnung angreift. Diese Beobachtungen gehen auf Adam Breuer und Alastair Ian Johnston von der Harvard Universität zurück. Die Autoren weisen nach, dass die Formulierung einer regelbasierten Ordnung (*rules-based order*) erst ab 2010 Einzug in Stellungnahmen der US-Regierung erhielt und überproportional häufig mit der Erzählung eines revisionistischen China verknüpft wird. Während sich die Verfechter der einen regelbasier-

6 Buchholz 2021.

7 United States District Court Southern District of New York 2021, S. 5. Eigene Übersetzung.

8 Biden 2021.

ten Weltordnung als kritische Denker porträtieren, mündet deren Denkweise in das Gegenteil – in einen unkritischen, pauschalisierten Diskurs.⁹ Ein kritischer Diskurs ist jedoch notwendig, um über Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Ordnungsvorstellungen zu verhandeln. Chinesische Ordnungsmodelle wie *tianxia* (wörtlich „unter dem Himmel“) sind im politischen Westen lediglich in Fachkreisen bekannt. Debatten über die Zukunft und Zusammenführung von liberaler Weltordnung und *tianxia* scheinen derzeit höchstens eine akademische Utopie.

Der chinesisch-amerikanische Alaska-Gipfel im März 2021 bietet bestes Anschauungsmaterial für die jeweilige Auslegung regelbasierter Ordnungsvorstellungen und gegenseitiger Vorwürfe. Bezeichnend sind die Aussagen des chinesischen Diplomaten Yang Jiechi. Nach diesem sei die regelbasierte Ordnung ein US-dominiertes Konstrukt und insbesondere der Existenz der damit einhergehenden universellen Rechte zu widersprechen.¹⁰ Entsprechend dem Beitrag von Michael Staack war in Alaska zu erkennen: China beansprucht zwar ein Mitspracherecht bei der Gestaltung der internationalen Normen, dies ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einem Umsturz oder einer Auflösung der internationalen Ordnung. Dies erfordert Bewegung, Verhandlungsbereitschaft und nun Selbsteinschränkung von allen Seiten. Allerdings kranken diese an der selektiven (Nicht)Beachtung internationaler Regeln und Gerichtsbarkeiten, fundamental unterschiedlichen Rechtsverständnissen sowie wachsenden Nationalismen.

Von der Romanvorlage zurück in die Realität

So anschaulich die Ausführungen über die sozialen, politischen und sogar juristischen Folgen in Anlehnung an die Romanvorlage von Mary Shelly sind, so bleibt die Geschichte von Frankenstein eben nur das: eine Geschichte. Wenn sie als mehr als das behandelt werden, geht der Boden der Tatsachen zugunsten der Propaganda verloren, was letztlich zu einem kontraproduktiven Geschichtsdeterminismus führt. Für eine friedensorientierte Politik ist es daher unerlässlich, dass man sich der eigenen Sprache und ihrer Wirkung bewusst wird. In Anbetracht der inhärenten Annahmen und historischen Wurzeln in den obigen Ausführungen erscheint eine derartige Reflexion umso gebotener. Strategisch sinnvolle Ressourcenplanung wird erst durch die Versachlichung des Diskurses ermöglicht – die rhetorische Kehrtwende der Biden Administration ist das beste Beispiel. Ansonsten jagt man lediglich dem Hirnspinster eines Monsters nach, anstatt mit realen Menschen zu verhandeln.

Literaturverzeichnis

- Biden, Joseph R. (2021): A Proclamation on Asian American and Native Hawaiian / Pacific Islander Heritage Month, 2021. April 30, 2021. Presidential Actions. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/04/30/a-proclamation-on-asian-american-and-native-hawaiian-pacific-islander-heritage-month-2021/> (abgerufen am 28.09.2021).
- Breuer, Adam/Johnston, A. I. (2019): Memes, Narratives and the Emergent US–China Security Dilemma. In: Cambridge Review of International Affairs 32 (4), S. 429–455.

⁹ Breuer und Johnston 2019, S. 8, 17.

¹⁰ Nikkei Asia 2021.

- Buchholz, Katharina (2021): Anti-Asian Hate Crime in U. S. Rises During Pandemic Year. <https://www.statista.com/chart/24442/anti-asian-hate-crime/> (abgerufen am 28.09.2021).
- CGTN Insight (2021): Video: Is China a ‘Frankenstein’?. <https://news.cgtn.com/news/2021-06-30/Is-China-a-Frankenstein--11vPwxa1pok/index.html> (abgerufen am 28.09.2021).
- Grayson, Kyle (2003): ‘Securitization and the Boomerang Debate: A Rejoinder to Liotta and Smith-Windsor’. In: *Security Dialogue* 34 (3), S. 337–343.
- Lo, Alex (2020): Is China the West’s Frankenstein’s monster? <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3094769/china-wests-frankensteins-monster#comments> (abgerufen am 28.09.2021).
- Mellor, Anne K. (2001): Frankenstein, Racial Science, and the Yellow Peril. In: *Nineteenth-Century Contexts* 23 (1), S. 1–28.
- Nikkei Asia (2021): How it happened: Transcript of the US-China opening remarks in Alaska. <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/How-it-happened-Transcript-of-the-US-China-opening-remarks-in-Alaska> (abgerufen am 28.09.2021).
- Rogelja, Igor/Tsimonis, K. (2020): Narrating the China Threat: Securitising Chinese Economic Presence in Europe. In: *The Chinese Journal of International Politics* 13 (1), S. 103–133.
- United States District Court Southern District of New York, Chinese Anerucabs Civil Rights Coalition, Inc. vs. Donald J. Trump, 20.05.2021, Case No.: 1:21-cv-04548 Document 1 Filed, S. 5.

KOMMENTAR VON KATJA LEVY

China ist ein neues Reich des Bösen

Grundsätzlich kann Michael Staack in seiner umsichtigen Analyse nur zugestimmt werden, auch in der Hoffnung, dass sie weithin, insbesondere in den Regierungen in Deutschland und in der EU Gehör findet und zu einer besonneneren, nachhaltigen und deeskalierenden Politikformulierung gegenüber China beitragen möge. Dies werde ich im ersten Teil begründen. Anschließend mache ich zwei konkrete Vorschläge, wie erste Schritte für eine entsprechende Chinapolitik aussehen könnten.

Mit seinem Essay über das „Frankenstein-Narrativ“ zu China reiht sich Michael Staack in einen relativ neuen Zweig der Chinabeobachtungsliteratur ein, den ich als China-Threat-Dekonstruktionsliteratur bezeichnen möchte. Darunter verstehe ich Analysen, die systematisch herausarbeiten, wie „China Threat“ funktioniert. Die China Threat-Theorie (Roy 1996), also die Vorstellung, dass die Volksrepublik China ein sicherheits- und geopolitisches Risiko für die restliche Welt darstellt, hat phasenweise immer wieder Konjunktur. Diese Denkströmung hat in den letzten Jahren – vor dem Hintergrund u. a. des ökonomischen Aufstiegs und damit einhergehenden außenpolitischen selbstbewussteren Auftretens Chinas, der zunehmenden Konkurrenz in der Technologieentwicklung zwischen China und den USA und der territorialen Konflikte im Südchinesischen Meer in der medialen Berichterstattung und in aktuellen Publikationen über China wieder Fahrt aufgenommen. Neuere, repräsentative Studien, die diese China Threat-Perzeption fördern, sind u. a. Hamilton und Ohlberg (2020), Benner et al. (2018) und Kratz und Oertel (2021). Die China-Threat-Dekonstruktionsliteratur hinterfragt die Hauptthese dieses Zweigs der Chinabeobachtung, nämlich dass China eine Bedrohung und/oder ein explizit militärisches Sicherheitsrisiko darstellt. Rogelja und Tsimonis (2020), die sich insbesondere mit der „Sicherheitspolitisierung“ kritisch auseinandersetzen, sind hierfür ein gutes weiteres Beispiel.

Michael Staack greift in seiner Analyse ein vom ehemaligen US-Außenminister Mike Pompeo heraufbeschworenes Bild auf: China als ein von den USA geschaffenes und genährtes Frankensteinmonster. Dieses Narrativ bricht Staack in sieben Teilnarrative herunter, die er Stück für Stück widerlegt. Dabei wischt er berechtigte Zweifel und Kritik aber nicht pauschal weg, sondern nennt die Probleme, die er für wirklich brisant hält, auch beim Namen. Er zeigt erstens, dass die USA mitnichten von Anfang an danach strebten, China in eine Demokratie und einen Rechtsstaat zu verwandeln. Vielmehr verbanden die USA zunächst global-strategische Ziele im Kalten Krieg und nach dessen Beendigung ökonomische Interessen mit ihrem Engagement mit China. Er weist zweitens nach, dass China seinen Aufstieg überwiegend im Einklang mit dem internationalen Regelwerk und nicht in erster Linie als Regelbrecher gemeistert hat. Drittens relativiert er die Bedrohung, die von China aus sicherheitspolitischer Perspektive ausgeht, indem er analysiert, wie groß Chinas militärische

Kontakt: Dr. Katja Levy, Research Fellow, Manchester China Institute, University of Manchester, United Kingdom, E-Mail: katja.levy@manchester.ac.uk.

Stärke, vor allem im Vergleich zu den USA, wirklich ist. Viertens macht er deutlich, dass China als Exportnation kaum motiviert sein dürfte, die internationalen See- und Handelswege zu gefährden. Sein fünftes Teilnarrativ betrifft die Menschenrechtsverletzungen, die China vorgeworfen werden. Hier wägt er ab: In Sachen sozialer Menschenrechte hat China einiges geleistet, insbesondere in der Armutsbekämpfung. Politische Rechte hatten Phasen der Verbesserung, vor allem was die Verrechtlichung des Lebens in China nach der Kulturrevolution angeht.

Aktuell registriert er aber auch Rückschläge. Insbesondere der Vorrang der Kommunistischen Partei in allen Belangen des politischen und gesellschaftlichen Lebens widerspreche unserem Verständnis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Umerziehungslager, die die chinesische Regierung in der Provinz Xinjiang eingerichtet hat, um – so die Argumentation der chinesischen Regierung – Terrorismus vorzubeugen, das sieht auch Staack so, stehe unserem Verständnis von Rechtsstaatlichkeit entgegen. Allerdings schließt er sich der herrschenden Meinung im Völkerrecht¹ an, die die Vorgänge in Xinjiang verwerflich findet, es aber für unangemessen hält, hier von Völkermord zu sprechen, wie es einzelne westliche Regierungen und Parlamente bereits offiziell getan haben. Das sechste Teilnarrativ von der mehr oder weniger heimlichen Unterwanderung der Welt durch die KP China, weist Staack zurück. Genau wie andere Staaten wolle auch China Einfluss im Ausland nehmen. Allerdings stelle sich das Land in seinen Bemühungen um ein gutes Image im Ausland z. B. mit seiner „Wolfskriegerdiplomatie“, seiner Intransparenz in Sachen Aufklärung der Ursachen der Covid-19-Pandemie und der Internierungslager in Xinjiang extrem ungeschickt und kontraproduktiv an. Das siebte Teilnarrativ bezieht sich auf die Zerstörung des Weltklimas durch China. Hier führt er zurecht an, dass oft historisch verkürzt argumentiert werde, China sei aktuell der größte Emittent von Treibhausgasen, und so die „Klimasünden“ der Industriestaaten in früheren Zeiten ignoriert werden. Auf den Seiten von ‚Climatewatchdata‘ kann man das sehr schön ab 1850 dokumentiert sehen.² Zweitens wird Chinas Rolle als besonders großer Verursacher der kommenden Klimakatastrophe noch weiter relativiert, wenn man den CO₂-pro-Kopf-Ausstoß Chinas mit demjenigen anderer Industrieländer vergleicht.³

Die außenpolitische Konstellation in Bezug auf die Volksrepublik China lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: China ist aktuell nicht in größerem Maße um Einfluss in anderen Staaten bemüht als andere Staaten auch. Das heißt, es ist bestrebt, seine eigene Politik positiv darzustellen und das eigene Image zu verbessern. Gleichzeitig versucht China, seinen ökonomischen und politischen Einfluss auf der Welt sowie seine Informationsbasis über andere Staaten zu mehren. Nach wie vor haben wir es mit China nicht mit einem demokratischen Rechtsstaat zu tun, sondern mit einem Staat, dessen Geschicke durch die Kommunistische Partei gelenkt werden und dessen interne Repression und Machtkonzentration unter

- 1 Siehe hierzu die Stellungnahmen der Rechtsexperten für die Anhörung des Ausschusses des Deutschen Bundestages für Menschenrechte und humanitäre Hilfe vom 17. Mai 2021 zur Völkerrechtlichen Bewertung der Menschenrechtsverletzungen an den Uiguren (Dokumentation und Expertengutachten finden sich hier: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw20-pa-menschenrechte-uiguren-837080>, (abgerufen am 30.9.2021).
- 2 Climate Watch, 2020. https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2018®ions=WORLD&source=PIK&start_year=1850 (abgerufen am 30.9.2021).
- 3 Laut Weltbank lag China im Jahr 2018 mit seinem pro-Kopf-CO₂-Ausstoß im Weltvergleich auf dem 42. Platz, weit hinter den USA (11.) und Deutschland (31.). <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC?locations=CN-DE-GB-US> (abgerufen am 30.9.2021).

der Führung Xi Jinpings seit 2012 – zu einem Teil auch in Reaktion auf die Chinapolitik der USA und anderer Staaten – objektiv zugenommen haben.

Das Verhältnis der USA, der EU und ihrer Mitgliedsstaaten zu China ist in der jüngeren Zeit gleichzeitig durch die Chinapolitik des US-Präsidenten Donald Trump und die zunehmend autoritäre Regierungsführung durch Xi Jinping unter Spannung geraten. Wie diese Einflüsse genau funktioniert haben, ist im Einzelnen noch zu untersuchen. Die „Abkühlung“ der Beziehungen der meisten westlichen Staaten zu China, die Verschlechterung des chinesischen Images in der Welt und die faktische Abkopplung der Beziehungen in vielen Bereichen ist parallel zu den Anstrengungen der USA geschehen, die eigene Machtposition in der Weltpolitik („America First!“) und seine Technologieführerschaft insbesondere im Verhältnis zu China aufrechtzuerhalten. Die Dämonisierung Chinas, wie sie Staack beschreibt, ist ein zentrales Mittel in diesem Prozess gewesen.

Was folgt nun daraus für den außenpolitischen Umgang mit China in Europa und Deutschland? Folgende drei Ziele dürften mit hoher Wahrscheinlichkeit überparteilicher Konsens sein: Die außenpolitischen Beziehungen mit der Volksrepublik China in den kommenden Jahren sollten mindestens

- für ein nachhaltiges ökonomisches Wachstum und für den Wohlstand beider Regionen förderlich sein,
- die Lösung globaler Probleme befördern und
- die friedliche Koexistenz der Staaten grundsätzlich voranbringen und als wertvolles Gut betrachten.

Um diese Ziele zu erreichen, sind vor allem zwei Maßnahmenkomplexe notwendig, denen folgerichtig in den außenpolitischen Strategieüberlegungen der kommenden Jahre eine prominente Stellung eingeräumt werden muss.

Erstens sollte gewährleistet werden, dass Außenpolitik nicht länger auf Vermutungen über das andere Land/die andere Region basiert. Vielmehr sollten ihr, soweit zugänglich, Fakten und Informationen aus erster Hand und Schlussfolgerungen zugrunde liegen, die nach wissenschaftlichen und nicht nach (partei-)politischen Kriterien vollzogen werden. Dazu ist notwendig, dass der wissenschaftliche Austausch zwischen der EU/Deutschland und China aktiv (wieder)ausgebaut und die freie Arbeit von Journalist*innen in beiden Regionen aktiv mit der anderen Seite verhandelt und wieder ermöglicht wird. Bei diesen Verhandlungen wäre zu berücksichtigen, dass mit einer Öffnung für Journalist*innen und Wissenschaftler*innen wohl erst wieder im Herbst oder Winter 2022 zu rechnen ist. Erst wenn die Coronapandemie unter Kontrolle, die Olympischen Winterspiele in Beijing abgeschlossen, die Tagungen des Volkskongresses und der Politischen Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes im Frühjahr mit der anstehenden Gesetzgebungsarbeit sowie der 20. Parteitag im Herbst 2022 abgeschlossen sind, besteht Hoffnung auf eine Normalisierung der Außenbeziehungen. Insbesondere dieser Parteitag dürfte aus Sicht der chinesischen Führung von herausragender Bedeutung sein. Denn dort werden sechs der aktuell sieben Mitglieder des höchsten Parteigremiums, des Ständigen Ausschusses des Politbüros, aus Altersgründen ihre Posten räumen müssen. Dies ist eine äußerst kritische Zeit für die Parteiführung unter Xi Jinping. Vor Beendigung der Umbildung der Parteispitze ist mit einer Öffnung für Wis-

senschaftler*innen und Journalist*innen aus dem Ausland nicht zu rechnen. Aber die Zeit vorher sollte dazu genutzt werden, diese Öffnung vorzubereiten.

Zweitens müssen jetzt Foren und Dialogformate (wieder)belebt oder gegebenenfalls neu entworfen und mit der chinesischen Seite ausgehandelt werden, in denen das Vorgehen bei der Lösung globaler Probleme abgestimmt wird. Zu diesen Problemen gehören der Klimawandel und die Weiterentwicklung der internationalen Regelordnung, insbesondere in Welt handelsorganisation, Weltbank, Internationalem Währungsfonds und in den Vereinten Nationen. Die Probleme der aktuellen Regelungsregime sind zum Teil schon diskutiert worden, z. B. von Mavroidis und Sapir (2021). Es liegt auf der Hand, dass man zu ihrer Lösung das Gespräch mit China in für alle Seiten akzeptablen und effektiven Formaten suchen muss. Verschiedene Expertisen sind für die anstehenden Verhandlungen und Austauschformate notwendig. Neben der speziellen Fachexpertise sind dabei auch die geopolitische Makro perspektive und der komparative politisch-ökonomische Blick genauso unverzichtbar wie die Chinaexpertise, die Argumentationsmuster und Interessen der verschiedenen chinesischen Akteursgruppen zu erläutern und differenziert zu interpretieren vermag.

Michael Staack hat eindrucksvoll und überzeugend gezeigt, wie wichtig es ist, gängige Narrative in der internationalen Politik zu hinterfragen. Auf dieser Basis gilt es, aktive und weitsichtige Außenpolitik zu formulieren und das Gespräch mit allen Ländern und Regionen zu suchen, insbesondere mit den „Schwierigen“.

Literaturverzeichnis

- Benner, Thorsten, et. al. 2018. 'Authoritarian Advance. Responding to China's Growing Political Influence in Europe'.
- Hamilton, Clive and Ohlberg, Mareike. 2020. Die lautlose Eroberung. Wie China westliche Demokratien unterwandert und die Welt neu ordnet. München: Deutsche Verlags-Anstalt. <https://www.penguinrandomhouse.de/Buch/Die-lautlose-Eroberung/Clive-Hamilton/DVA-Sachbuch/e566044.rhd>.
- Kratz, Agatha, and Janka Oertel. 2021. 'Home Advantage: How China's Protected Market Threatens Europe's Economic Power'.
- Mavroidis, Petros C. and Sapir, André. 2021. China and the WTO. Why Multilateralism Still Matters. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Rogelja, Igor, and Konstantinos Tsimonis. 2020. 'Narrating the China Threat: Securitising Chinese Economic Presence in Europe'. In: The Chinese Journal of International Politics 13, no. 1: S. 103–33. <https://doi.org/10.1093/cjip/poz019>.
- Roy, Denny. 1996. 'The China Threat Issue: Major Arguments'. In: Asian Survey 36, no. 8: S. 758–71. <https://doi.org/10.2307/2645437>.