

FRIEDEN UND SICHERHEIT

CHINAS ROLLE IN DER MULTILATERALEN RÜSTUNGSKONTROLLE

Oliver Meier und Michael Staack
Juni 2022



Die Festschreibung einer militärischen Zweitrangigkeit Chinas ist nicht mehr möglich. Daraus ergibt sich Handlungsbedarf. Chinas Mitwirkung ist für die Aufrechterhaltung und Fortentwicklung der globalen Rüstungskontrollarchitektur wichtig.



Ungeachtet einer Vielzahl von Ambivalenzen in seiner Rüstungskontrollpolitik, zeigt sich China zu einem stärkeren Engagement bereit. Daraus ergeben sich Anknüpfungspunkte für einen Rüstungskontrolldialog mit Deutschland und Europa.



Spezifität, Flexibilität und Dialogbereitschaft können die Erfolgchancen rüstungskontrollpolitischer Dialogversuche mit China erhöhen. Regionale Vertrauensbildung, Verifikation, die Umsetzung positiver Verpflichtungen und Risikoreduzierung sind Themenfelder für ein solches Engagement.

Inhalt

	VORWORT	2
	EINLEITUNG	3
1	RÜSTUNGSKONTROLLPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN	4
	1.1 Chinas Aufstieg zum globalen sicherheitspolitischen Akteur	4
	1.2 Konflikt dynamiken in Ostasien und im Indo-Pazifik	6
	1.3 Deutsche Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik gegenüber China	9
	1.4 NATO und EU als sicherheitspolitische und rüstungskontrollpolitische Akteure	11
2	CHINAS POLITIK IN DER ABRÜSTUNG, RÜSTUNGSKONTROLLE UND NICHTVERBREITUNG	14
	2.1 Grundsätze chinesischer Rüstungskontrollpolitik	14
	2.2 Ambivalenzen chinesischer Rüstungskontrollpolitik	19
3	OPTIONEN FÜR EINEN RÜSTUNGSKONTROLLPOLITISCHEN DIALOG MIT CHINA	26
	3.1 Erfolgversprechende Themen: Regionale Vertrauensbildung, Verifikation, positive Verpflichtungen und Risikoreduzierung	27
	3.2 Schwierige Themen: Governance und Strategische Stabilität	30
4	SCHLUSSBEMERKUNG	32
	Abkürzungsverzeichnis	33
	Chinas Mitwirken in ausgewählten Regimen der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung	34

VORWORT

Die Volksrepublik China gestaltet die globale Sicherheitsordnung des 21. Jahrhunderts aktiv mit und hat ihre bisherige Zurückhaltung aufgegeben. Lange Zeit war die Partei- und Staatsspitze dem ersten Teil der außenpolitischen Empfehlung Deng Xiaopings gefolgt: »Verberge deine Kraft, warte auf deine Zeit«. Unter der Führung Xi Jinpings scheint die Zeit nun gekommen zu sein. China hat angesichts gewachsener politischer und wirtschaftlicher Kraft die Logik seiner Außen- und Sicherheitspolitik verändert und eine Vielzahl von Sicherheitsinteressen neu priorisiert.

Zuvor fand Chinas Außenpolitik vorwiegend im von den USA gegründeten institutionellen Rahmen der Nachkriegsordnung statt. Die US-Führung wurde in vielen Bereichen, auch aus Eigennutz, nicht infrage gestellt. Nun soll die Welt vermehrt mit chinesischen Vorstellungen in Einklang gebracht werden, anstatt sich internationalen Normen und Regeln stetig anzupassen. Bisherige Strukturen internationaler Ordnung sollen nicht vollends ersetzt werden, die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) ist jedoch gewillt, die Weltpolitik in einem chinesischen Sinne zu formen. Interessen werden deutlicher und nachhaltiger artikuliert, sodass in den letzten Jahren der Diskurs um einen wachsenden Systemwettbewerb zwischen dem chinesischen Modell des autoritären Staatskapitalismus und dem westlichen Modell eines demokratischen Rechtsstaats und sozialer Marktwirtschaft an Dynamik gewonnen hat.

Die vorliegende Analyse nimmt sich den Veränderungen chinesischer Außen- und Sicherheitspolitik an und konzentriert sich explizit auf Chinas Rolle in der multilateralen Rüstungskontrolle. Die beiden Autoren Dr. Oliver Meier und Prof. Michael Staack zeigen auf, dass für die Aufrechterhaltung und Fortentwicklung der Rüstungskontroll- und Ordnungspolitik eine zunehmende Mitwirkung Chinas unverzichtbar ist.

Im Kontrast zu einer aktiven (Auf-)Rüstungspolitik steht ein eher passives Verhalten Beijings in der multilateralen Rüstungskontrolle, auch der Russland-Ukraine-Krieg wird mög-

licherweise die Erfolgsaussichten für Rüstungskontrolle mit China erschweren. Ungeachtet dessen skizzieren die Autoren in ihrer umfassenden Analyse, dass sich Beijing trotz diverser Zielkonflikte und Ambivalenzen zu einem stärkeren Engagement in der Rüstungskontrollpolitik bereit zeigt. Daraus ergeben sich Anknüpfungspunkte für einen vertieften Dialog mit Deutschland und der Europäischen Union. Oliver Meier und Michael Staack empfehlen jenseits zahlreicher Herausforderungen nachhaltigere Dialoge über Fragen der Verifikation sowie über Vertrauens- und Sicherheitsbildung, um mit Beijing ins Gespräch über kooperative Sicherheit zu kommen. Die verstärkte Einbindung Chinas in Rüstungskontrollregime kann einen gewichtigen und stabilisierenden Beitrag zur internationalen Ordnungspolitik leisten.

Die Analyse ist Teil einer Publikationsreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), die sich zum Ziel gesetzt hat, chinesische Handlungsansätze auf einer Bandbreite verschiedener globaler Politikfelder zu betrachten. Übergeordnet steht die Frage nach der Zukunft des Multilateralismus angesichts Chinas Aufstieg und einem zunehmenden Wettbewerb um Werte und Normen: In welcher Form kann es gelingen, einen konstruktiven politischen Aushandlungsprozess zwischen Europa und China über die Rahmenbedingungen einer Weltordnungspolitik in die Wege zu leiten? In welchen Bereichen ist ein Mehr an Abstimmung wie Kooperation mit China möglich? Wo muss Europa hingegen vermehrt gegensteuern und eigene Hausaufgaben erledigen?

Mit der Publikationsreihe möchte die FES einen Beitrag zum sachkundigen Umgang mit China leisten. Europäische Akteure sollen in die Lage versetzt werden, ein tieferes Verständnis über chinesische Schlüsselbegriffe, Konzepte sowie deren Implementierungen in den internationalen Beziehungen zu gewinnen, um Strategien zu entwickeln und im Dialog mit chinesischen Partnern sattelfest(er) zu sein.

Ich wünsche Ihnen eine aufschlussreiche Lektüre!

Stefan Pantekoek

China-Desk, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

EINLEITUNG

Die Themenfelder Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sind besonders gut geeignet, um die mit dem Streben Chinas nach mehr Einfluss verbundenen Chancen eines Engagements zu maximieren und gleichzeitig die mit militärischem Dominanzstreben verbundenen Gefahren zu verringern. Diese Studie geht nicht primär der allgemeinen Frage nach Möglichkeiten der Begrenzung von Chinas militärischen Kapazitäten durch Rüstungskontrolle nach, sondern untersucht vielmehr, welche Themen aus deutscher und Sicht der Europäischen Union (EU) sinnvoll und vorrangig sind. Dabei werden die folgenden drei Bewertungsmaßstäbe zugrunde gelegt: (1) Die Signifikanz des Themenfelds: Wie bedeutsam ist das Thema für die deutsche und europäische Sicherheit? (2) Die Kongruenz der Interessen: Inwiefern verfolgen China und Deutschland/die Europäische Union ähnliche sicherheitspolitische Interessen? Gibt es Potenzial für gemeinsame Beiträge zur Stärkung multilateraler Ordnungsnormen? (3) Das transatlantische und europäische Konfliktpotenzial: Wie strittig ist ein Dialog in NATO und EU?

Um zu einer differenzierten Einschätzung der Kooperationschancen zu kommen, werden in dieser Analyse verschiedene Handlungsfelder unterschieden: Kooperationen innerhalb multilateraler Nichtverbreitungsregime, Zusammenarbeit im Rahmen aktueller Krisen (Iran, Nordkorea), Möglichkeiten der Zusammenarbeit bei der Technologiekontrolle sowie regionale und nukleare Rüstungskontrolle. Dabei orientiert sich die Studie an den folgenden Leitfragen: Wie kann es mit China gelingen, Berechenbarkeit, Transparenz und Vertrauensbildung zu stärken? Können mit China neue militärische Fähigkeiten bzw. Waffensysteme in Vereinbarungen einbezogen werden? Welche Rolle können Deutschland und die EU einnehmen, um die multilaterale Rüstungskontrollarchitektur zu stärken?

Die Studie geht von der Annahme aus, dass Herausforderungen der internationalen Rüstungskontroll- und Ordnungspolitik – wie der Iran- und der Nordkorea-Konflikt, aber auch die generelle Fortentwicklung der brüchig gewordenen multilateralen Rüstungskontrollarchitektur – ohne eine konstruktive Mitwirkung Chinas nicht, oder zumindest weniger effektiv und nachhaltig, geregelt werden können. Von großer Bedeutung ist Chinas Politik in Bezug auf Rüstung, Rüstungskontrolle und kooperative Sicherheit auch für die Großregion Indo-Pazifik, in der die beiden letztgenann-

ten ordnungspolitischen Komponenten bisher nahezu allseitig zu wenig Aufmerksamkeit gefunden haben. Die weitergehende Frage nach den Möglichkeiten, jenseits einer strategischen Konkurrenz mit China eine Politik der politischen Verständigung zu etablieren, steht nicht im Mittelpunkt der Analyse. Diese Studie geht vielmehr davon aus, dass eine Einbindung Chinas in multilaterale, regionale und bilaterale Abkommen zur Begrenzung militärischer Kapazitäten ein Wert an sich ist. Solche Kooperationen können zudem zu einer längerfristigen Veränderung im politischen Verhältnis beitragen, wenn sie Gesprächskanäle etablieren und ein Verständnis über geteilte Interessen fördern. Darüber hinaus kann durch konkretes Handeln Vertrauen gebildet und durch konkrete Vereinbarungen zur Stärkung der internationalen Ordnung beigetragen werden.

1

RÜSTUNGSKONTROLLPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

1.1 CHINAS AUFSTIEG ZUM GLOBALEN SICHERHEITSPOLITISCHEN AKTEUR

China will und wird die globale Sicherheitsordnung im 21. Jahrhundert aktiv mitgestalten. Im Ende der bisherigen Zurückhaltung liegen Chancen und Risiken. China ist bereit, im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) mehr Verantwortung zu übernehmen. So ist China mittlerweile unter den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates der größte Truppensteller bei VN-Missionen. Zudem war Chinas Unterstützung wichtig, um das Nuklearabkommen mit dem Iran 2015 (*Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*) zum Abschluss zu bringen. Es ist nicht vorstellbar, den Konflikt über das nordkoreanische Atomwaffenprogramm ohne die konstruktive Mitwirkung Chinas einzuhegen und zu lösen. Als Mitglied der P5 (*permanent members* des VN-Sicherheitsrates) war China bereit, den Prozess der Vertrauensbildung zwischen den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates voranzubringen. Beijing nimmt, wenn auch zögerlich, an anderen Kooperationsformaten gleichgesinnter Staaten teil, etwa der *Creating the Environment for Nuclear Disarmament-Initiative* (CEND). Heute ist China Mitglied in allen wichtigen multilateralen Regimen zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen und partizipiert an einer Reihe anderer Verträge. Während China in nuklearbezogenen Regimen zur Kontrolle von proliferationsrelevanten Technologien mitwirkt (*Nuclear Suppliers Group, Zangger Committee*) und dem *Arms Trade Treaty* (ATT) angehört, ist es bisher bei Exportkontrollregimen von chemischen, biologischen und konventionellen Dual-Use-Technologien nicht dabei.

Chinas Streben nach mehr Einfluss birgt aber auch Risiken, insbesondere wenn China sich auf den Auf- und Ausbau militärischer Wettbewerbsfähigkeit mit den USA konzentriert. Bis 2050 will China über ein den USA technologisch ebenbürtiges Militär verfügen. Es entwickelt ein breites Arsenal modernster Waffensysteme, demonstriert technologische Entwicklungssprünge, tritt vermehrt als Rüstungsexporteur auf und führt anspruchsvolle wehrtechnische Kooperationsprogramme durch, etwa mit Pakistan und Russland. Parallel dazu wird in Expeditionsfähigkeiten der Volksbefreiungsarmee (VBA) investiert, um Handelsinteressen, Investitionen und Ressourcen abzusichern. Auch hier folgt China mittlerweile dem europäischen und US-amerikanischen Modell. Im Bemühen, seine Streitkräfte zu modernisieren, konzentriert sich China vorrangig auf die Entwicklung seiner *Anti-Access/*

Area-Denial-Funktionen (A2/AD), um den militärischen und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum der USA und ihrer Verbündeten zu begrenzen. Hohe Prioritäten werden auch der militärischen Dimension der Raumfahrt und des Cyberspace eingeräumt. Der Schwerpunkt der militärischen Kapazitäten Chinas liegt zwar auf Ostasien, reicht in der Projektionsfähigkeit aber bereits darüber hinaus. So verfolgt Beijing in Kernregionen der *Belt and Road-Initiative* (BRI) auch sicherheitspolitische Interessen, während es seine militärische Präsenz im Indo-Pazifik-Raum ausbaut. Das Engagement Chinas in Europa folgt strategischen Interessen, mit denen aber eher geoökonomische als sicherheitspolitische Zielsetzungen verfolgt werden.

Die Volksrepublik China betrachtet sich als globale Gestaltungsmacht, als Handelsmacht, als Großmacht in Asien und als größtes Entwicklungsland der Welt – treffender wäre wohl: sich entwickelndes Land. Als Diskursmacht will China in allen Bereichen Einfluss auf die Entwicklung der Regeln, Normen und Institutionen des internationalen Systems nehmen und die globale Agenda aktiv mitbestimmen und mitgestalten. Zu diesem Zweck werden eigene Narrative und Institutionen entwickelt, die sich vor allem auf Chinas Erfolgsgeschichte der vergangenen Jahrzehnte stützen. Chinas Aufstieg erfolgte grundsätzlich im Rahmen der bestehenden Ordnung, insbesondere der Sicherheits- und Wirtschaftsordnung. China will diese Ordnung bzw. sektorale Teilordnungen nach seinen Vorstellungen verändern, aber nicht umstürzen. Das gilt ausdrücklich auch für den Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle. China strebt danach, durch Netzwerke und Strukturen ein globales Geflecht wirtschaftlicher Kooperation zu schaffen, welches auch ein zunehmendes politisches Gewicht in der Welt zur Folge haben soll. Die Maximierung von Wohlfahrt und die Sicherung dafür günstiger Rahmenbedingungen stellen das wichtigste Ziel seiner Außenpolitik dar.¹

In Chinas Selbstverständnis stellt sein in Geschwindigkeit und Multidimensionalität präzedenzloser Aufstieg einen »Wiederaufstieg« dar: die Rückkehr in eine führende globale Position, die das Land in 18 von 20 nachchristlichen Jahrhunderten innegehabt habe und im langen »Jahrhun-

¹ Vgl. Noesselt, Nele (2021): *Chinese Politics. National and Global Dimensions*, Baden-Baden, S. 165–228.

dert der Schande«² durch die Interventionen der imperialistischen Mächte zerstört worden sei. Obwohl rhetorisch oft andere Akzente gesetzt werden, orientiert sich Chinas Rollenverständnis und Rollenpraxis als globale Großmacht an seiner Perzeption des außenpolitischen Verhaltens der USA, z. B. in Bezug auf ein starkes Militär, die selektive Nichtbeachtung des Völkerrechts, militärische oder ökonomische Machtandrohung oder Machtprojektion, die Ablehnung obligatorischer Streitschlichtung sowie in der Einforderung von »Respekt«. In Bezug auf bestimmte Kerninteressen – globale Großmachtrolle, *Nine Dash Line*, territoriale Einheit Chinas unter Einschluss Hongkongs, Taiwans, Tibets und Xinjiangs – würde sich ein demokratisches Chinas höchstwahrscheinlich außenpolitisch nicht fundamental vom heutigen nichtdemokratischen China unterscheiden. Die Volksrepublik will die USA nicht als Weltmacht ablösen, sondern bis Mitte des 21. Jahrhunderts als ein mit den Vereinigten Staaten in allen Politikbereichen gleichberechtigter Akteur in einem multipolaren System anerkannt werden.³

Die Vereinigten Staaten von Amerika betrachten den weiteren Aufstieg der Volksrepublik China als Bedrohung ihrer globalen Vormachtstellung und als größte geopolitische Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Sie sehen China als »systemischen Rivalen«, dessen Politik über Jahrzehnte hinweg bekämpft werden müsse.⁴ Ein finales Ziel dieser Auseinandersetzung wird nicht definiert.⁵ Im politischen System der USA besteht, ungeachtet von Differenzen in der Strategie, ein weitgehender Konsens in Bezug auf die Gegnerschaft zu China.⁶ Angesichts der tiefen strukturellen Spaltung des Landes ist die Bedeutung dieses Konsenses sehr groß, denn er hält die Weltpolitik, Globalstrategie und Allianzbeziehungen Washingtons als »organisierendes Prin-

zip«⁷ zusammen und ist als zentrales außen- wie innenpolitisches Legitimationsmuster unverzichtbar. China wurde von der Entschiedenheit überrascht, mit der die USA – zuerst brachial unter Trump, dann überlegter unter Biden – zu ihrer neuen Eindämmungsstrategie, besonders bei Handel und Technologie, übergegangen sind. Seitdem hat es verschiedene Gegenstrategien entwickelt.⁸

Zwischen den USA und der Volksrepublik hat sich seit 2017 eine umfassende Macht-, System- und Militärkonkurrenz herausgebildet.⁹ Den Kern des »amerikanisch-chinesischen Weltkonflikts«¹⁰ stellt dabei die Machtkonkurrenz dar: Die USA würden sich auch dagegen wehren, von einem demokratischen China eingeholt oder überholt zu werden.¹¹ Die Systemkonkurrenz mit ihren drei Dimensionen (Gegensatz der Herrschafts- und Gesellschaftsmodelle, Wettbewerb über leistungsfähiges modernes Regieren im Sinne von Output-Legitimität, Konkurrenz in Bezug auf die Gestaltung internationaler Ordnungspolitik) lädt die Machtkonkurrenz zusätzlich auf. Die Militärkonkurrenz stellt eine abgeleitete Funktion der Macht- und der Systemkonkurrenz dar, die sich teilweise verselbstständigen kann, aber – abhängig vom jeweiligen Kosten-Nutzen-Kalkül und Grad der ideologischen Konfrontation – grundsätzlich offen ist für eine Einhegung durch Rüstungskontrolle. Auf dem Weg einer vollständigen Gegnerschaft wird dieses Ziel nicht zu erreichen sein.¹²

Im globalen Maßstab ist China von einer militärischen Gleichrangigkeit mit den USA nach wie vor weit entfernt.¹³

2 »Jahrhundert der Schande« bezeichnet im offiziellen chinesischen Sprachgebrauch den Zeitraum vom Beginn des ersten Opiumkrieges (1840) bis zur Ausrufung der Volksrepublik China (1949).

3 Vgl. Staack, Michael (2021): *Chinas Selbstverständnis und die Sicherheitskonstellation in Ostasien. Gibt es (noch) eine Chance für kooperative Sicherheit?*, Diskussionspapier für die Studiengruppe Europäische Sicherheit und Frieden der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW), 2.7.2021, <https://vdw-ev.de/wp-content/uploads/2021/07/Michael-Staack-Chinas-Selbstverstaendnis-und-die-Sicherheitskonstellation-in-Ostasien.pdf> (2.1.2022).

4 Ikenberry, G. John (2021): »Systemic Rivals. America's Emerging Grand Strategy toward China.«, in: *Global Asia*, Vol. 16, Nr. 4 (Dezember 2021), S. 14–17, <https://globalasia.org/v16no4/cover/systemic-rivals-americas-emerging-grand-strategy-toward-china-g-john-ikenberry> (4.1.2022).

5 Vgl. Ashford, Emma (2021): »Great-Power Competition is a Recipe for Disaster«, in: *Foreign Policy*, 1 April 2021; <https://foreignpolicy.com/2021/04/01/china-usa-great-power-competition-recipe-for-disaster/> (4.1.2021). Ashford vergleicht die »Great Power Competition« mit dem ebenfalls ohne Ziel bzw. Strategie begonnenen Scheitern des mittlerweile zwanzigjährigen »War on Terror«.

6 Vgl. U.S. Congress (2021): »Strategic Competition with the People's Republic of China in the Twenty-first Century«, Hearing before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 17.3.2021, <https://www.congress.gov/117/chrg/CHRG-117shrg44456/CHRG-117shrg44456.pdf> (3.1.2022); U.S. Congress (2021): »Strategic Competition Act of 2021 (Draft)«, 8.4.2021, Washington, D.C., <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/DAV21598%20-%20Strategic%20Competition%20Act%20of%202021.pdf> (2.1.2022).

7 Groitl, Gerlinde / Viola, Lora Anne (2021): »Die strategische Rivalität mit China«, in: Overhaus, Marco (Hrsg.): *State of the Union. Langfristige Trends in der US-amerikanischen Innen- und Außenpolitik und ihre Konsequenzen für Europa*, Stiftung Wissenschaft und Politik, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2021S06_Overhaus_State_of_Union.pdf (2.1.2022), S. 32.

8 Vgl. Wang Dong (2021): »Reluctant Rival. Beijing's Approach to US-China Competition«, in: *Global Asia*, Vol. 16, Nr. 4 (Dezember 2021), S. 8–13, https://globalasia.org/v16no4/cover/reliant-rival-beijings-approach-to-us-china-competition_wang-dong (4.1.2022).

9 Zu den Begrifflichkeiten von Macht-, System- und Militärkonkurrenz vgl. Czempel, Ernst-Otto (1991): *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München 1991, S. 20–26.

10 Rudolf, Peter (2019): *Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt*, SWP-Studie 23, Stiftung Wissenschaft und Politik, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2019S23_rdf.pdf (3.1.2022).

11 Die Behauptung von Weltvorherrschaft (»Primacy«) und einer Machtstellung »Second to none« gehört zum herrschenden außenpolitischen Selbstverständnis der Vereinigten Staaten. Das schließt die Akzeptanz der Gleichrangigkeit einer anderen, auch demokratischen Macht – wie in den 1980er-Jahren Japan oder später der Europäischen Union – aus.

12 Zwischen umfassend angelegter und rhetorisch hoch aufgeladener (z. B. Völkermord-Vorwurf der USA an China) Konkurrenz und dem Erfordernis, in (wichtigen) Einzelfragen zu einer Verständigung zu kommen bzw. kommen zu müssen, besteht ein Spannungsverhältnis, das derzeit noch nicht hinreichend konzeptionell reflektiert und praktisch berücksichtigt wird. Es betrifft nicht nur Rüstungskontrolle oder Klimaschutz, sondern z. B. auch eine mögliche Vermittlerrolle Chinas im Russland-Ukraine-Krieg. Solche Verständigungen sind nur erwartbar, wenn Konfrontation bzw. Konkurrenz partiell eingegrenzt werden, um Räume zu schaffen für »antagonistische Kooperation«.

13 Vgl. Tan, Nian / Su, Fei (2021): *A New Estimate of China's Military Expenditure*, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm.

In seinem Selbstverständnis als Großmacht orientiert sich die Volksrepublik, besonders in Bezug auf Marine und Spezialkräfte, am Potenzial der USA.¹⁴ Die nach Stückzahlen größte Flotte der Welt ist jedoch 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 U.S. Navy und ist überwiegend (noch) auf regionale Einsätze ausgerichtet. In Ostasien hat Chinas Aufrüstung und Modernisierung die militärischen Kräfteverhältnisse aber bereits zu seinen Gunsten verschoben und zu Aufrüstungsbestrebungen von Nachbarstaaten wie Japan und Vietnam, aber auch Indien in Südasien beigetragen. Regionale Rüstungskontrollregime sind kaum vorhanden und die Nützlichkeit von Rüstungskontrolle als Stabilisierungsinstrument ist im Denken von Entscheidungsträger*innen nur unzureichend präsent. Die wechselseitigen Sicherheitsperzeptionen sind von einem beunruhigenden *Worst-Case*-Denken geprägt. Defizite in Bezug auf Vertrauensbildung, Kommunikation und Informationsaustausch beeinflussen die Sicherheitskonstellation negativ. So fehlen insbesondere kooperativ definierte inhaltliche Maßstäbe, an denen sich eine multilaterale Rüstungsbegrenzung ausrichten ließe. Die Festschreibung einer militärischen Zweitrangigkeit der Volksrepublik China ist nicht mehr möglich; keinesfalls wünschenswert ist auch eine ungezügelter Aufrüstung des Landes mit der Folge von neuen Rüstungswettläufen und Destabilisierungen. Daraus ergibt sich dringender Handlungsbedarf, um Rüstungskontrolle und kooperative Sicherheit zu ermöglichen.

Der am 24. Februar 2022 begonnene russische Angriffskrieg gegen die Ukraine stellt eine Zäsur nicht nur für die europäische Sicherheit dar. Dieser Krieg entfaltet weitreichende Auswirkungen auf die internationale Ordnung. Die bisherige Entwicklung des Konflikts und der Vergleich mit anderen fundamentalen Strukturbrüchen lässt erwarten, dass dieser Krieg schon vorhandene, ganz überwiegend negative, d.h. gegen Frieden, Sicherheit und Kooperation gerichtete Entwicklungstendenzen im internationalen System wie ein Katalysator vorantreiben wird. Dazu gehören die Verschärfung und Verfestigung der Großmächtekonkurrenz USA-Russland-China, eine weitgehende Blockade von Entscheidungsprozessen im System der Vereinten Nationen und insbesondere im Sicherheitsrat, ein erheblicher Aufrüstungsschub sowohl in Europa als auch im Indo-Pazifik, die Verstärkung von Tendenzen zur ökonomischen »Entkopplung«, die Beschleunigung von Verfeindungsprozessen sowie die Geopolitisierung regionaler Konflikte und Dynamiken. Alle diese Entwicklungstrends wirken ein auf Chinas Politik bzw. seine Rolle im internationalen System und sind mit enormen Herausforderungen bzw. Risiken verbunden.

Die chinesische Führung laviert zwischen der grundsätzlichen Verurteilung des Krieges, Schuldzuweisungen an die USA und die NATO in Bezug auf die Konfliktursachen, der

Bewahrung der engen strategischen Partnerschaft mit Russland und dem Bemühen, Beziehungen in der indo-pazifischen Region, zur Europäischen Union und zu den Vereinigten Staaten nicht weiter zu belasten, z. B. durch eine direkte Unterstützung Russlands. Zu einer Vermittlerrolle ist die Volksrepublik im Ergebnis ihrer Kosten-Nutzen-Abwägung offensichtlich derzeit nicht bereit.¹⁵ Der Russland-Ukraine-Krieg und seine noch nicht voll absehbaren Folgewirkungen können die Erfolgsaussichten für Rüstungskontrolle mit China und für Schritte zur kooperativen Sicherheit im Indo-Pazifik weiter erschweren.

1.2 KONFLIKTDYNAMIKEN IN OSTASIEN UND IM INDO-PAZIFIK

In Ost-, Südost- und Südasien existiert keine inklusive, hinreichend institutionalisierte und funktional adäquate Kooperationsstruktur des Staatensystems. Im Gegensatz zu Europa wurde der Zweite Weltkrieg geschichtspolitisch äußerst unzureichend aufgearbeitet; sowohl zwischen den Staaten als auch innerhalb der Gesellschaften. Die Folgen und Hinterlassenschaften des Krieges konnten zwar eingehegt, aber nicht vertraglich geregelt und »überwunden« werden. Gleiches gilt für verschiedene Folgen der Kolonialzeit. Zahlreiche Territorialkonflikte – auch, aber nicht nur unter Beteiligung Chinas – sind bis heute ungelöst. In vielen Ländern dominiert der Nationalismus. Vor allem fehlt es auf fast allen Seiten an Empathie als Grundvoraussetzung jeder realistischen, friedensfördernden Außen- und Sicherheitspolitik. Kurzgefasst: Ostasien, aber auch große Teile des weiteren Indo-Pazifik-Raums befinden sich im Zustand eines unzureichend eingehegten Sicherheitsdilemmas, das durch den zunehmenden Grad ökonomischer Verflechtungen und Interdependenzen bisher nur in begrenzter Weise verringert werden konnte (*Asian Paradox*).¹⁶ Ein zielgerichtetes Handeln externer Akteure bedarf daher einer präzisen, tiefgehenden und eigenständigen Analyse des Indo-Pazifik-Raums.

Für das Verständnis der politisch-ökonomischen Entwicklungen in der Großregion sind sechs Analysedimensionen von zentraler Bedeutung:

- die regionalen Eigendynamiken mit ihren Prozessen von Kooperation, Konkurrenz und Konflikt;
- die sino-amerikanische Machtkonkurrenz, die zu den regionalen Eigendynamiken in einem Spannungsverhältnis steht und diese zunehmend überlagert;
- ein staatenzentriertes Politikverständnis und ein relativ geringer Grad von Verregelung und Institutionalisierung;

¹⁵ Vgl. Goldstein, Lyle (2022): »China-Russia Relations in the Wake of the War in Ukraine«, in: *Global Asia*, Vol. 17, Nr. 1 (März 2022), pp. 80–83, https://www.globalasia.org/v17no1/feature/china-russia-relations-in-the-wake-of-the-war-in-ukraine_lyle-goldstein (15.4.2022).

¹⁶ In Südostasien wird eine solche Einhegung des Sicherheitsdilemmas durch die Regionalorganisation ASEAN erfolgreich betrieben.

¹⁴ Vgl. Fravel, M. Taylor (2019): *Active Defense. China's Military Strategy since 1949*, Princeton/Oxford, S. 217 ff.

- die spezifisch asiatischen Wege des Umgangs mit Konflikten (z. B. Vorrang von Prozess vor Ergebnis, »Gesichtswahrung«);
- eine konfliktbelastete und konfliktverschärfende Geschichte;
- die Rolle externer Akteure.

Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Indo-Pazifik wird gekennzeichnet durch institutionelle Vielfalt und vergleichsweise geringe inhaltliche Tiefe und Verbindlichkeit.¹⁷ Verschiedene Institutionen, Dialog- und Kooperationsformate – z. B. die *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), die *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), *ASEAN Plus Three* (ATP) mit China, Japan und Südkorea, oder der *East Asia Summit* (EAS) – überschneiden sich nicht nur in Bezug auf ihren Teilnehmerkreis, sondern auch in Bezug auf die zu bearbeitenden Aufgaben. Die Diskussion nicht traditioneller sicherheitspolitischer Herausforderungen wie Verhinderung von Klima- bzw. Umweltkatastrophen, Drogen- und Waffenhandel oder Piraterie hat in diesen Kontexten bisher Vorrang gegenüber militärischer Sicherheit oder Rüstungsbegrenzung. Im Vordergrund dieser Kooperation steht der als Prozess angelegte multilaterale Dialog.¹⁸ Der »europäische Weg« einer Verrechtlichung von Kooperation und weitergehender Integration wird vor allem von der ASEAN als Referenz benannt, spielt in der Praxis aber eine nachgeordnete Rolle gegenüber der Wahrung nationalstaatlicher Souveränität und Ad-hoc-Kooperationen.

Für die sicherheitspolitischen Dynamiken in der Region mindestens ebenso wichtig wie die multilaterale Zusammenarbeit sind die bilateralen Bündnisbeziehungen der USA mit Australien, Japan, der Republik Korea, den Philippinen und – formal unterhalb des Allianzformats – mit der Republik China auf Taiwan.¹⁹ Diese bilateralen Bündnisse beinhalten nicht nur Sicherheitsgarantien für die jeweiligen Partner, sondern garantieren den Vereinigten Staaten auch militärische Stützpunkte vor den Küsten Chinas. Ähnliche Funktionen erfüllt die im September 2021 geschlossene neue Allianzverbindung AUKUS zwischen Australien, Großbritannien und den USA.²⁰ Nach dem Austritt aus der EU hat das Vereinigte Königreich seine Sicherheitspolitik grundlegend verändert und versteht sich erneut, anknüpfend an seine historische *East of*

Suez-Politik, als indo-pazifische Macht.²¹ Weniger formalisiert als in klassischen Bündnissen ist die Zusammenarbeit im Format des *Quadrilateral Security Dialogue* (Quad) zwischen Australien, Indien, Japan und den USA. Bis zum Frühjahr 2021 ein lockerer Kooperationsrahmen wurde die Quad seitdem auf Initiative der Vereinigten Staaten zu einem umfassenderen Format ausgebaut, das Treffen der Staats- und Regierungschefs oder Ressortminister, sicherheitspolitische Koordinierung sowie gemeinsame Manöver beinhaltet.²²

Der Machtgewinn Chinas, aber auch sein oftmals auftrumpfender Machtgebrauch, haben bei vielen Staaten der Großregion zur Unterstützung einer deutlich verstärkten, balancierenden und rückversichernden Rolle der USA geführt. Weil das Vertrauen in die Stärke und vor allem in die Zuverlässigkeit (*credibility*) des Sicherheitsgaranten USA aber schon unter Präsident Obama und dann erst recht unter dessen Nachfolger Trump zurückging, stellt sich der daraus folgende tatsächliche Sicherheitsgewinn als fragil dar. Diese Perzeption wurde durch die Umstände des westlichen Abzugs aus Afghanistan im Sommer 2021 bestätigt. Die meisten Staaten der Region differenzieren zudem zwischen den Politikfeldern Sicherheit und Wirtschaft. Ganz überwiegend sind sie nicht bereit und de facto auch nicht in der Lage, die gewachsene, enge ökonomische Verflechtung mit China deutlich zu reduzieren. Deshalb halten sie an einer engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der Volksrepublik fest.²³ Mit Ausnahme von Japan und Australien sind sie auch nicht willens, sich klar auf eine Seite zu stellen.

Die – mit Egon Bahr formuliert – unverrückbare Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen geografischen Raum und historische Erfahrungen stellen weitere Einflussfaktoren dar. Das ideologische »Framing« des sino-amerikanischen Konflikts als globaler Großkonflikt von Demokratie vs. Autokratie wird als »*non-starter*« betrachtet.²⁴ Aus dieser wohlbegründeten, strukturell fundierten Interessenlage heraus will die überwiegende Staatenmehrheit beides: Kooperation mit China *und* den USA. Damit ist grundsätzlich eine wichtige Voraussetzung gegeben, um Schritte hin zur kooperativen Sicherheit zu gehen. Dementsprechend wurde die Gründung des Sicherheitspaktes AUKUS gerade in der ASEAN kritisch aufgenommen und überwiegend als eine Verschärfung der regionalen Konfliktkonstellation beur-

17 Vgl. Bisley, Nick (2019): »Asia's Regional Security Order: Rules, Power and Status«, in: *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 65, Nr. 3 (September 2019), S. 361–376.

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

19 Vgl. International Institute of Strategic Studies (Hrsg.) (2021): *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2021*, London.

20 Vgl. Roggeveen, Sam (2021): »Eine Frage des Interesses. Wettkampf um die Vormachtstellung? Die AUKUS-Allianz wirft die Frage nach der strategischen Ausrichtung der verschiedenen Akteure in Asien auf«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 5.10.2021; <https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/eine-frage-des-interesses-5469/> (4.1.2022).

21 Vgl. Niblett, Robin (2021): »AUKUS reveals much about the new global strategic context«, in: *Chatham House*, 18.9.2021, <https://www.chathamhouse.org/2021/09/aucus-reveals-much-about-new-global-strategic-context> (4.1.2022).

22 Vgl. Brown, Kerry (2021): »The Indo-Pacific, the Quad and the reality of Chinese Power«, in: *EastAsiaForum*, 23.9.2021; <https://www.eastasiaforum.org/2021/09/23/the-indo-pacific-the-quad-and-the-reality-of-chinese-power/> (4.1.2022).

23 Vgl. Ikenberry, G. John (2016): »Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia«, in: *Political Science Quarterly*, Vol. 131, Nr. 1 (Frühling 2016), S. 9–43.

24 Vgl. Thu, Huong Le (2021): »Biden's Indo-Pacific Strategy: Traps to Avoid in South East Asia.«, in: *Global Asia*, Vol. 16, Nr. 4 (Dezember 2021), S. 48–53, https://globalasia.org/v16no4/cover/bidens-indo-pacific-strategy-traps-to-avoid-in-southeast-asia_huong-le-thu (4.1.2022).

teilt.²⁵ Hinzu kommen Bedenken in Bezug auf nukleare Proliferation. Mit Ausnahme von Singapur haben alle ASEAN-Staaten den Anfang 2021 in Kraft getretenen Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) unterzeichnet.

Die Regionalorganisation ASEAN war bis in die 2000er-Jahre der wichtigste Motor für sicherheitspolitische Kooperation und Vertrauensbildung in der Region, z. B. durch Dialogformate wie ATP und EAS, Normsetzungen wie den Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit in Südostasien (1976), den Vertrag über eine Atomwaffenfreie Zone in Südostasien (1995), einen *Code of Conduct* für den Umgang mit Streitigkeiten im Südchinesischen Meer (noch nicht vertragsreif und rechtsverbindlich) oder das ASEAN-Regionalforum für Sicherheitsfragen (ARF), welches auch Nordkorea einbezieht.²⁶ Angesichts der Rückkehr Chinas in eine Großmachtposition und der zunehmenden Spannungen mit anderen großen Mächten konnte die ASEAN diese zentrale Rolle im zurückliegenden Jahrzehnt nur noch eingeschränkt wahrnehmen. Ursächlich dafür sind auch interne Spannungen innerhalb dieser heterogenen Organisation, die beispielsweise sowohl Demokratien als auch Nichtdemokratien umfasst. An einer Politik der dichten, nicht nur wirtschaftlichen Kooperation mit China bei gleichzeitiger Befürwortung eines *Balancing* von China durch die USA halten alle zehn Mitgliedstaaten fest, wobei für die Philippinen und Vietnam das *Balancing* im Vordergrund steht, für Kambodscha, Laos und Myanmar mehr die Zusammenarbeit und für die anderen ASEAN-Staaten (Brunei, Indonesien, Malaysia, Singapur, Thailand) beide Ziele eher gleichgewichtig sind.

Für die Volksrepublik China bleibt die ASEAN ein zentraler, geschätzter Kooperationspartner. Mit der ASEAN haben China, Japan, Australien, Neuseeland und Südkorea am 15. November 2020 die *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) als größte Freihandelszone der Welt begründet. Am 22. November 2021 werteten China und die ASEAN ihre seit 30 Jahren bestehende Kooperation zu einer »Umfassenden Strategischen Partnerschaft« auf. Die Initiierung und Lenkung von Dialogformaten wie ATP, EAS und ARF eröffnet der ASEAN dabei institutionelle Möglichkeiten, um auch Kooperationsprozesse unter Einschluss von Rüstungskontrolle in der Region anzustoßen.²⁷

Japan und Australien positionieren sich klar aufseiten der USA, während Indien versucht – an seiner Grundorientierung der strategischen Autonomie festhaltend –, die Veränderung der Konstellation für seinen weiteren Aufstieg als Großmacht zu nutzen. Für Südkorea war hingegen bis zum Präsidentschaftswechsel im Mai 2022 das nationale Inte-

resse an einer friedlichen Entwicklung auf der koreanischen Halbinsel handlungsbestimmend, für das ein gutes Verhältnis sowohl zu den USA als auch zur Volksrepublik China erforderlich ist. Es bleibt abzuwarten, ob der neue Präsident Yoon Suk-yeol tatsächlich den beabsichtigten, grundsätzlichen außenpolitischen Kurswechsel durchsetzen kann.²⁸ In Japan hat sich im letzten Jahrzehnt eine Politik durchgesetzt, welche die Rolle des Landes in der Region neu definieren will und zu diesem Zweck eine sicherheitspolitische »Normalisierung« sowie die Überwindung von »pazifistischen« Bestimmungen der Nachkriegsverfassung anstrebt.²⁹ In Bezug auf den Zweiten Weltkrieg vertreten die Regierungen der konservativen Liberaldemokraten wieder eine offen geschichtsrevisionistische Politik. In der Region wird das Land aufgrund seiner problematischen Vergangenheitspolitik jedoch nur mit Einschränkungen akzeptiert und ist auch deshalb unverändert sicherheitspolitisch abhängig von den USA.³⁰ Eine machtpolitische Zweitrangigkeit gegenüber China wird von Japan nicht akzeptiert.³¹ Gleichwohl unterstützt Japan globale Rüstungskontrollregime und zeigt sich für entsprechende Schritte in der Region offen. Gleiches gilt für Australien, das einer der engsten Verbündeten der USA ist und sich an allen Kriegen Washingtons beteiligt hat. Aufgrund eines Bündels von Konfliktsachen (strittige Einflussnahme Chinas in Politik und Wirtschaft, Migration aus China) sind die bilateralen Beziehungen zwischen Canberra und Beijing seit 2018/2019 besonders angespannt.³² Auch Südkorea ist ein enger Verbündeter der USA, war aber bisher aus außenpolitischen und wirtschaftlichen Gründen ebenso an guten Beziehungen zu China interessiert. Aus diesen Interessenlagen heraus gehörte das Land zu den stärksten Befürwortern von Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung in der Region. Die deutschen Erfahrungen mit der Entspannungspolitik sind in Seoul sehr gut bekannt.³³

25 Vgl. Müller, Matthias (2021): »Südostasien zeigt sich besorgt über das neue Sicherheitsabkommen zwischen den USA, Großbritannien und Australien«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 25.10.2021, https://www.nzz.ch/international/asean-aukus-legt-defizite-des-suedostasiatischen-buendnisses-offen-ld.1651559?kid=nl102_2021-10-26&mktcid=nl&ga=1&mktcval=102&trco= (3.1.2022).

26 Vgl. Bisley, Nick (2009): *Building Asia's Security*, International Institute for Strategic Studies, London.

27 Vgl. Acharya, Amitav (2021): *ASEAN and Regional Order. Revisiting Security Community in Southeast Asia*, London.

28 Der am 9. März 2022 gewählte Präsident Yoon Suk-yeol hat angekündigt, das Bündnis mit den USA zu vertiefen, die Dialogpolitik mit Nordkorea zu beenden, eine Annäherung an Japan unter Zurückstellung der geschichtspolitischen Erblasten zu betreiben und zudem die Zusammenarbeit mit der Quad zu suchen. Auch ein trilaterales Bündnis Südkorea-Japan-USA hält er für möglich; zudem wird in Südkorea erneut über den Erwerb von Atomwaffen debattiert. Da die bisherige sozialliberale Regierungspartei in Seoul weiterhin über eine Parlamentsmehrheit verfügt und das Land politisch sehr stark polarisiert ist, wird es für Yoon Suk-yeol schwer werden, alle diese Absichten umzusetzen. Vgl. Ballbach, Eric J. (2022): »Richtungswechsel in Südkorea«, SWP-Aktuell 26, Stiftung Wissenschaft und Politik; https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A26_RichtungswechselS%C3%B-Cdkorea.pdf (15.4.2022).

29 Vgl. Akimoto, Daisuke (2018): *The Abe doctrine: Japan's proactive pacifism and security strategy*, Singapur.

30 Vgl. Smith, Sheila A. (2021): »The Growing Risk for Japan in the US-China Rivalry«, in: *Global Asia*, Vol. 16, Nr. 4 (Dezember 2021), S. 30–34; https://globalasia.org/v16no4/cover/the-growing-risk-for-japan-in-the-us-china-rivalry_sheila-a-smith (4.1.2022).

31 Vgl. Choong, William (2014): *The Ties That Divide. History, Honor and Territory in Sino-Japanese Relations*, International Institute for Strategic Studies, London.

32 Vgl. Brophy, David (2021): *China Panic. Australia's Alternative to Paranoia and Pandering*, Melbourne.

33 Vgl. Moon, Chung-In (2012): *The Sunshine Policy. In Defense of Engagement as a Path to Peace in Korea*, Seoul.

Die Außenpolitik Indiens ist darauf gerichtet, das Land als umfassende Großmacht und als eigenständigen weltpolitischen Pol zu etablieren.³⁴ Indien folgt dem Konzept einer Strategischen Autonomie, was die Betonung des Prinzips der Nichteinmischung und die Ablehnung von Bündnisbeziehungen einschließt. Es strebt einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat an und will die volle internationale Legitimation seines Status als Atommacht erreichen; ungeachtet der Nichtmitgliedschaft im nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV). Seine Nuklearwaffen richten sich vor allem gegen Pakistan, aber auch gegen die Volksrepublik China. Die Gleichrangigkeit mit China ist ein herausragendes Ziel indischer Außenpolitik. Seinem Konzept der Strategischen Autonomie und aktivem *Multi-alignment* folgend will Indien eine Instrumentalisierung durch Dritte vermeiden und seine eigene Großmachtposition im Indo-Pazifik in der neuen Konstellation nachhaltig stärken, z. B. durch die Kooperation im *Quad*-Format. Beibehalten und ausgebaut wird gleichzeitig die Sicherheits- und Rüstungskoooperation mit Russland. Multilateraler und regionaler Rüstungskontrolle steht Indien nicht ablehnend, aber eher zurückhaltend gegenüber.

Der Russland-Ukraine-Konflikt hat bereits zu gravierenden Auswirkungen in der Region geführt. Von Seiten Australiens, Japans und der USA wird China unterstellt, eine Invasion Taiwans nach dem Muster des russischen Überfalls auf die Ukraine anzustreben. Präsident Biden hat die über 40jährige Politik der »strategischen Ambiguität« aufgegeben und Taiwan, auch ohne Bündnisvertrag, militärischen Beistand bei einem Angriff der Volksrepublik zugesagt.³⁵ Japan und Australien haben angekündigt, ihre Militärbudgets nochmals erheblich erhöhen zu wollen. Japan erwägt zudem, sich AUKUS anzuschließen. Dagegen hält Indien an seinem Kurs der Strategischen Autonomie und der jahrzehntelangen Partnerschaft mit Russland fest und verbittet sich dagegen gerichtete Einwände der USA deutlich.³⁶ Während Indien sich in Bezug auf die Resolution zur Verurteilung des russischen Angriffskrieges am 2. März 2022 in der VN-Generalversammlung wie China und 33 andere Staaten vor allem des Globalen Südens der Stimme enthielt, stimmten acht von zehn ASEAN-Mitgliedern dieser Resolution zu.³⁷ Ebenso

wenig wie Indien ist ASEAN (mit Ausnahme Singapurs) aber bereit, dem Druck der Biden-Administration auf eine grundsätzliche Positionsbestimmung gegen Russland zu folgen, Sanktionen einzuführen oder Wirtschaftsbeziehungen zu beenden. Aufgrund dieser Differenz wurde ein Gipfeltreffen USA-ASEAN Ende März 2022 kurzfristig abgesagt und erst am 12. und 13. Mai 2022 nachgeholt.³⁸ Die Überlagerung der regionalen Kooperationen durch die Dynamiken der Großmacht Konkurrenz hat sich nochmals verstärkt.

1.3 DEUTSCHE SICHERHEITS- UND RÜSTUNGSKONTROLLPOLITIK GEGENÜBER CHINA

Deutschland und China haben in den letzten Jahrzehnten eine stabile, aber keineswegs spannungsfreie Beziehung entwickelt.³⁹ Beide Seiten sehen das bilaterale Verhältnis weiterhin als sehr wichtig an. Während über mehrere Jahrzehnte die von wirtschaftlichen Interessen bestimmte Bilateralität im Vordergrund stand, ordnet sich die deutsche China-Politik seit 2017 – zumindest rhetorisch – stärker in den Koordinierungsrahmen der Europäischen Union ein. Die EU definiert ihre Beziehungen zu China seit 2019 mit dem Dreiklang von Partnerschaft, Wettbewerb und systemischer Rivalität:

»China is, simultaneously, in different policy areas, a cooperation partner with whom the EU has closely aligned objectives, a negotiating partner with whom the EU needs to find a balance of interests, an economic competitor in the pursuit of technological leadership, and a systemic rival promoting alternative models of governance.«⁴⁰

Dieser Ansatz wurde im Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP vom 24. November 2021 ausdrücklich bekräftigt, die Erarbeitung einer deutschen China-Strategie angekündigt und das Ziel einer europäischen, zugleich transatlantisch koordinierten China-Politik festgelegt.⁴¹

Zudem war mit den Indo-Pazifik-Leitlinien der Bundesregierung (1.9.2020) erstmals seit mehr als 15 Jahren eine Strategie Deutschlands im Verhältnis zu dieser Großregion formu-

34 Vgl. Destradi, Sandra (2018): »Towards a more Determined and Responsive Foreign Policy? Continuity and Change in India's Foreign Policy under Prime Minister Modi«, in: Staack, Michael / Groten, David (Hrsg.): *China und Indien im regionalen und globalen Umfeld*, Opladen / Berlin / Toronto, S. 143–159; Nissel, Heinz (2020): »Indien 2020 – Nicht mehr (geo-)politische Peripherie, noch nicht globale Führungsmacht«, in: *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft*, Vol. 162, S. 397–438.

35 Vgl. Tessa Wong (2022): »Biden vows to defend Taiwan in apparent policy shift«, in: *BBC news*, 23.5.2022; <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-61548531> (24.5.2022).

36 Vgl. »Indien will Handel mit Russland intensivieren«, in: *n-tv.de*, 2.4.2022; https://www.n-tv.de/politik/Indien-will-Handel-mit-Russland-intensivieren-article23242576.html?utm_source=pocket-newtab-global-de-DE (15.4.2022); »India, U.S. hold broad 2+4 discussions, with Ukraine looming over talks«, in: *thehindu.com*, 12.4.2022; <https://www.thehindu.com/news/national/at-22-ministerial-dialogue-india-and-us-call-for-immediate-cessation-of-hostilities-in-ukraine/article65314212.ece> (15.4.2022).

37 Laos und Vietnam enthielten sich der Stimme.

38 Vgl. »Biden's summit with Southeast Asian leaders postponed«, in: *politico.com*, 25.3.2022; <https://www.politico.com/news/2022/03/25/bidens-summit-with-southeast-asian-leaders-postponed-00020543> (15.4.2022); »ASEAN-U.S. Special Summit, 2022: Joint Vision Statement«, <https://asean.org/joint-vision-statement-of-the-asean-u-s-special-summit-2022/> (24.5.2022).

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

40 Europäische Kommission (2019): *EU-China – A strategic outlook*, 12.3.2019; <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (3.1.2021), S. 4.

41 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021): *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, Berlin, 24.11.2021, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (3.1.2022), S. 157.

liert worden.⁴² Diese Leitlinien legen die folgenden zentralen Ziele fest:

- eine stärkere und sichtbarere Rolle Deutschlands im Indo-Pazifik;
- eine Diversifizierung von Beziehungen, vor allem wirtschaftlich und politisch;
- eine inklusive, also auch die Volksrepublik China einschließende Kooperationspolitik;
- eine Ablehnung von Unipolarität und Bipolarität in der Region;
- die Erweiterung der bisherigen Kooperationsformate um eine sicherheitspolitische Dimension.

Alle diese Zielsetzungen sollen möglichst im Rahmen intensiver Koordinierung innerhalb der Europäischen Union (vgl. dazu 1.4) und in Abstimmung mit den USA verfolgt werden. Bemerkenswert ist, dass letztere Zielsetzung noch in der Amtszeit der Trump-Administration festgelegt wurde.

In der Sicherheitspolitik will sich Deutschland sowohl für die Förderung von kooperativer Sicherheit und Rüstungskontrolle einsetzen als auch sicherheitspolitische Verbindungen zu »Wertepartnern« wie Japan, Singapur, Südkorea und auch Indien aufbauen bzw. vertiefen.⁴³ Als weiterer Vorzugspartner für eine Zusammenarbeit wird die Regionalorganisation ASEAN angesehen. Die Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Dimension der Leitlinien erfolgte bisher erkennbar ungleichgewichtig. Initiativen für kooperative Sicherheit und Rüstungskontrolle blieben aus, während die militärische Zusammenarbeit besonders mit Japan und Australien vorangetrieben wurde. Mit beiden Staaten wurden auch sogenannte 2+2-Konsultationen der Außen- und Verteidigungsminister vereinbart – ein für die deutsche Außenpolitik eher ungewöhnliches Format.

Besondere symbolische Bedeutung mit »Eisbrecherfunktion«⁴⁴ wurde seitens des Bundesministeriums der Verteidigung einer mehrmonatigen Indo-Pazifik-Fahrt der deutschen Fregatte *Bayern* beigemessen, deren Entsendung von der damaligen Verteidigungsministerin Kramp-Karrenbauer auch als deutscher Beitrag zu einer Eindämmung Chinas

dargestellt wurde.⁴⁵ Die Wirkung dieser Einlassungen wurde noch verstärkt durch Stellungnahmen des damaligen Marine-Inspektors über die Notwendigkeit einer Koalitionsbildung Indiens, der USA, Deutschlands und Russlands gegen China sowie über seine Absicht, zu diesem Zweck die militärische Präsenz Deutschlands im Indo-Pazifik Schritt für Schritt zu erhöhen.⁴⁶ Zudem zeigte er sich davon überzeugt, dass der Aufstieg Chinas nur mit Gewalt beendet werden könne.⁴⁷ Auch wenn diese Ausführungen seine umgehende Entlassung zur Folge hatten, dürfte die Reputation Deutschlands als Akteur ohne »hidden agenda« in Beijing durch diesen Vorgang nachhaltig beschädigt worden sein.

Mit der deutschen China-Politik haben solche Überlegungen sehr wenig gemein. Im Jahr 2011 hatten Deutschland und China eine »Strategische Partnerschaft« vereinbart, die 2014 zu einer »Großen Umfassenden Strategischen Partnerschaft« aufgewertet wurde.⁴⁸ Wesentlicher Bestandteil dieser Partnerschaft sind die bilateralen Regierungskonsultationen, deren Fortsetzung und stärkere europäische Ausgestaltung im Koalitionsvertrag 2021 festgelegt wurde.⁴⁹ Zwar bestehen zwischen Deutschland und China seit langem Militärbeziehungen inklusive hochrangiger, aber nicht regelmäßiger und nicht strukturierter (Arbeitsprogramm) Dialogformate zwischen Bundeswehr und Volksbefreiungsstreitkräften (der Verteidigungsattachéstab der Deutschen Botschaft Peking wird seit 2014 – wie in zentralen westlichen Hauptstädten und Russland – von einem General geleitet), eine Einbeziehung der Sicherheitspolitik bzw. der Verteidigungsminister*innen in die Partnerschaft bzw. in die Regie-

⁴² Vgl. Bundesregierung (2020): Leitlinien zum Indo-Pazifik, Berlin, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380500/33f978a9d4f-511942c241eb4602086c1/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf> (3.1.2022).

⁴³ Im Koalitionsvertrag 2021 wird Singapur nicht mehr als ein »Wertepartner« genannt. Auch gegenüber Indien gibt es erhebliche Kritik, u. a. an der Einschränkung von Grundrechten und der Aufwertung des Hindu-Nationalismus zur staatlichen Leitidee durch die Modi-Präsidentschaft.

⁴⁴ Kurmayer, Nikolaus J. (2021): »German navy to send more ships into the Indo-Pacific«, in: *Euractiv*, 23.12.2021, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/german-navy-to-send-more-ships-into-indo-pacific/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=17736&pnespid=u7h3UztIKblcy6HfvW62HoucsAuiWYB-5MOelmrM4qhRmmCCu2cOfjgoW4aJhIXGiPGJG1RtA (3.1.2022).

⁴⁵ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (2019): Rede der Ministerin an der Universität der Bundeswehr München, 7.11.2019, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/rede-der-ministerin-an-der-universitaet-der-bundeswehr-muenchen-146670> (3.1.2022); Staack, Michael (2021): »Die Debatte fehlt«, in: *Zur Sache BW*, Vol. 39, Nr. 1/2021, S. 52–55, <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/5083720/f0b94c0c6e0cb95283cfc0d6ddeb438/zur-sache-bw-39-2021-data.pdf> (4.1.2022).

⁴⁶ Vgl. den Vortrag von Marine-Inspektor Kay-Achim Schönbach am 22.1.2022 beim Manohar Parrikar Institute for Defense Studies and Analysis (IDSA), <https://www.youtube.com/watch?v=ODmkoG-Qw1TU> (25.1.2022)

⁴⁷ »Das muss enden, und am Ende ist der einzige Weg, das mit Gewalt zu tun.« Vgl. »Flottenchef versenkt«, in: *taz.de*, 24.1.2022; <https://taz.de/Vizeadmiral-Kay-Achim-Schoenbach/!5829963/> (25.1.2022); sowie den Mitschnitt (Anm. 44). Die Äußerungen Schönbachs fielen im Rahmen einer Vortragsserie entlang der Route der *Bayern*. Im Nachhinein erwies es sich als grober Fehler, die strategische Kommunikation des sicherheitspolitischen Teils der Indo-Pazifik-Leitlinien dem Marine-Inspektor zu überantworten und nicht Diplomatie oder Politik. Die Marine-Führung hatte gegen einen Hafenbesuch im chinesischen Shanghai opponiert, der von der SPD-Bundestagsfraktion mit ihrem Vorsitzenden Rolf Mützenich auf die Agenda gesetzt worden war. Im September 2021 beschied China diese Besuchsanfrage negativ. Eine Aufarbeitung dieser »strategischen Kommunikation« durch Schönbach und die Marine z. B. durch den Deutschen Bundestag wäre angemessen. Vgl. Wirth, Christian (2022): »How to Anchor Germany's Drifting Indo-Pacific Policy«, in: *GIGA Focus*, No. 1, S. 12.

⁴⁸ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2014): Gemeinsame Erklärung zum Besuch von Staatspräsident Xi: Schaffung einer umfassenden strategischen Partnerschaft zwischen Deutschland und China, 28.3.2014, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gemeinsame-erklaerung-zum-besuch-von-staatspraesident-xi-schaffung-einer-umfassenden-strategischen-partnerschaft-zwischen-deutschland-und-china-411848> (3.1.2022).

⁴⁹ Vgl. Koalitionsvertrag (2021), S. 157.

rungskonsultationen erfolgte aber nicht bzw. nur in Ansätzen. Rückblickend erscheint es als Fehler, dieses Dialogformat nicht zum Zweck von Transparenz, Informationsaustausch und Vertrauensbildung institutionalisiert zu haben. Themen der Rüstungskontrolle und sicherheitspolitische Fragen im weiteren Sinne wurden von den Außenministern behandelt. Der damalige Außenminister Heiko Maas thematisierte Rüstungskontrolle erstmals 2018 im Rahmen eines China-Besuchs schwerpunktmäßig. Ein institutionalisiertes Format entstand daraus jedoch bisher ebenfalls nicht. Im Koalitionsvertrag heißt es nun: »Nuklearwaffenstaaten wie China wollen wir stärker in nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle einbinden.«⁵⁰

In seiner Regierungserklärung vom 15. Dezember 2021 hat Bundeskanzler Olaf Scholz das Ziel eines Rüstungskontrolldialogs mit China bekräftigt und in den Zusammenhang gestellt:

»Wir müssen unsere China-Politik an dem China ausrichten, das wir real vorfinden. Das heißt auch, dass wir unsere Augen nicht verschließen vor der kritischen Menschenrechtslage und Verstöße gegen universelle Normen beim Namen nennen. Das ändert nichts daran, dass ein Land von der Größe und Geschichte Chinas einen zentralen Platz im internationalen Konzert der Völker hat. Deshalb bieten wir China Zusammenarbeit an bei Menschheitsherausforderungen wie der Klimakrise, der Pandemie oder der Rüstungskontrolle.«⁵¹

Eine im Rahmen der Europäischen Union verankerte deutsche China- und Indo-Pazifik-Politik mit ihrem inklusiven und kooperativen Ansatz kann die Entwicklung in der Region in eingeschränktem Maße bzw. auf bestimmten Themenfeldern beeinflussen. Rüstungskontrolle, kooperative Sicherheit und Vertrauensbildung gehören zu diesen Themenfeldern; auch im Verhältnis zu China. Mit dem dreifachen Ansatz gegenüber China und der Doppelstrategie von Zusammenarbeit und *Balancing* verfügen Deutschland und die EU über ein Konzept, das den Interessen zahlreicher Staaten der Region, insbesondere der ASEAN-Mitglieder, entspricht. Die Erfolgsaussichten einer solchen Politik nehmen zu, wenn sie eigenständig ist, also im Rahmen der Europäischen Union bzw. gemeinsam mit *Like-minded countries* erfolgt. Eine solche eigenständige europäische (Rolle und Politik kann auch dazu beitragen, Perzeptions- und Kommunikationsdefizite zu verringern.

Eine bloße Wiederholung US-amerikanischer Standpunkte wird weder von China noch von anderen Staaten der Region (vor allem der ASEAN-Mitglieder) als zielführender Beitrag für kooperative Sicherheit ernst genommen werden. In Bezug auf die Rolle von Deutschland und der EU sind zudem stets die Rahmenbedingungen zu beachten: Der Spezialisierungsvorteil und die Stärke beider liegen nicht in militärischer

Machtprojektion, militärischer Parteinahme und der Forcierung von Konfrontationen, sondern im Eintreten für Ausgleich und Konsensbildung begründet.⁵² Gegen China gerichtete oder diffus kommunizierte Marinepräsenzen dürften zur Folge haben, dass ein Rüstungskontrolldialog zumindest erheblich erschwert wird. Ebenso ist politisch in Rechnung zu stellen, dass regionale »Wertepartner« keine Bündnispartner sind. Auch eine im Sinne von *Actorness* (Handlungsfähigkeit) geschlossen auftretende Europäische Union kann die starken Eigendynamiken in der Großregion nur sehr eingeschränkt in ihrem Sinne beeinflussen. Deshalb sollte sie stets genau abwägen, bei welchen Themen und Inhalten sie sich engagiert bzw. wo ihr Engagement einen Unterschied macht.⁵³

1.4 NATO UND EU ALS SICHERHEITSPOLITISCHE UND RÜSTUNGSKONTROLLPOLITISCHE AKTEURE

Die NATO äußert sich erst seit 2019 in ihren offiziellen Verlautbarungen zu China. Während es das Ziel der Hegemonialmacht USA ist, ihre konfrontative Politik gegenüber der Volksrepublik auch im Atlantischen Bündnis durchzusetzen, stehen viele Allianzmitglieder – darunter Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien – dem eher zurückhaltend gegenüber. Dabei sind inhaltliche Gründe maßgeblich, denn viele NATO-Staaten wollen keine Entwicklung des Bündnisses zu einer Anti-China-Koalition, aber auch rechtliche Überlegungen in Bezug auf die geografische Reichweite der NATO, die nicht als eine transpazifische Allianz begründet wurde, spielen eine Rolle. Eine ausführliche Positionierung der NATO gegenüber China wird mit dem neuen strategischen Konzept erfolgen, das 2022 beschlossen werden soll. Das Abschlusskommuniqué des letzten Gipfeltreffens der NATO-Staats- und Regierungschefs vom 14. Juni 2021 enthält in den Absätzen 55 und 56 bereits eine Reihe von überwiegend kritischen Bemerkungen über die Volksrepublik. Im Gegensatz zur Position Deutschlands und der Europäischen Union wird China von der NATO ausschließlich als ein »systemischer Herausforderer« der regelbasierten Ordnung charakterisiert. Das gelte auch in Bereichen, die für die Sicherheit der Allianz relevant seien. Nachdem der NATO-Generalsekretär seit 2020 mehrfach vor einer steigenden Bedrohung der NATO durch das Nukleararsenal Chinas gewarnt hatte, stellt das Kommuniqué fest:

»China is rapidly expanding its nuclear arsenal with more warheads and a larger number of sophisticated delivery systems to establish a nuclear triad.«⁵⁴

⁵⁰ Ebd., S. 145.

⁵¹ Deutscher Bundestag (2021): Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz, 15.12.2021, Stenografischer Bericht, <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20008.pdf> (3.1.2022), S. 348.

⁵² Vgl. Brzoska, Michael (2022): »Kooperation und Zurückhaltung. Für eine neue deutsch-europäische Sicherheitspolitik«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Vol. 66, Nr. 1, S. 90–96.

⁵³ Vgl. Dunay, Pál / Gareis, Sven Bernhard (2021): »Geostrategische Dilemmata: Deutschlands Beziehungen zu Russland und China«, in: Böckenförde, Stephan / Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.): *Deutsche Sicherheitspolitik*, 3. Auflage, Opladen / Toronto, S. 324–336.

⁵⁴ North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2021): Brussels Summit Communiqué, 14.6.2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm (3.1.2022).

Chinas militärische Modernisierung sei »undurchsichtig« (*opaque*). Negativ vermerkt wird auch Chinas militärische Zusammenarbeit mit Russland.

Die Kritik der NATO am Aufbau einer nuklearen Triade erscheint jedoch befremdlich. In der Fachdiskussion gilt eine solche Triade nicht nur als Ausweis umfassender Nuklearmacht, sondern auch als Grundlage einer gesicherten Zweitschlagfähigkeit und strategischer Stabilität. Insofern ist die Position der NATO erklärungsbedürftig.

Gleichwohl erklärt sich die Allianz zur Fortsetzung des bisher wenig entwickelten »konstruktiven Dialogs« mit China bereit, verbunden mit Aufforderungen:

»We call on China to uphold its international commitments and to act responsibly in the international system, including in the space, cyber, and maritime domains, in keeping with its role as a major power.«⁵⁵

Eine interessenbasierte Zusammenarbeit mit der Volksrepublik sei sinnvoll, z.B. für den internationalen Klimaschutz. Informationsaustausch, so wird im Kommuniké festgestellt, stelle einen Wert an sich dar. Das gelte besonders für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit besonderem Fokus auf den nuklearen Fähigkeiten und auf der Nukleardoktrin:

»Allies urge China to engage meaningfully in dialogue, confidence-building, and transparency measures regarding its nuclear capabilities and doctrine.«⁵⁶

Eine direkte Aufforderung, sich an den Verhandlungen von USA und Russland über strategische Atomwaffen und strategische Stabilität zu beteiligen, enthält das Dokument bemerkenswerterweise nicht. Dabei dürften auch Befürchtungen Frankreichs und Großbritanniens eine Rolle gespielt haben, dass dann auch die Einbeziehung ihrer Nuklearpotenziale zur Debatte stehen könnte. Derartige Aufforderungen wurden jedoch mehrfach von NATO-Generalsekretär Stoltenberg artikuliert.⁵⁷ Das Kommuniké vom Juni 2021 stellt erkennbar einen Kompromiss dar, der eine kritische Einschätzung der chinesischen Politik, entsprechende Mahnungen und die Bereitschaft zu Dialog, Vertrauensbildung und Informationsaustausch enthält. In diese Richtung geht auch der Bericht der hochrangigen Reflexionsgruppe »NATO 2030«.⁵⁸ Damit ist die NATO noch nicht vollständig auf die deutlich konfrontativer ausgerichtete China-Politik der USA

eingeschwenkt. Es bleibt abzuwarten, welche Veränderungen mit dem neuen strategischen Konzept der Allianz einhergehen werden.

Ähnlich wie Deutschland ordnete auch die Europäische Union ihre Strategie gegenüber China in den letzten Jahren in den größeren regionalen Kontext ein. Die Zielsetzungen der EU wurden zuletzt am 16. September 2021 mit der *EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific* fortentwickelt.⁵⁹ Aufgrund überragender wirtschaftlicher und politischer Interdependenzen, so das Dokument, sei die Zukunft der Großregionen Europa und Indo-Pazifik untrennbar miteinander verbunden. Daher wolle die EU ihr Engagement in und mit der Region langfristig und prinzipienorientiert verstärken, Partnerschaften für die regelbasierte internationale Ordnung ausweiten, gemeinsame Antworten auf globale Herausforderungen finden und für ihre Wertvorstellungen von Demokratie und Menschenrechten eintreten. Wie bei den Indo-Pazifik-Leitlinien der Bundesregierung wird ein inklusiver, also die Volksrepublik China einschließender Ansatz verfolgt. Ebenso übereinstimmend mit den Leitlinien werden Diversifizierung, Zusammenarbeit mit anderen Demokratien und ein besonderer Fokus auf die Partnerschaft mit der ASEAN hervorgehoben. Geopolitische Dynamiken, militärische Aufrüstung im gesamten Indo-Pazifik-Raum und die verschärften Spannungen im Ost- und Südchinesischen Meer sowie in der Taiwanstraße werden als Entwicklungen benannt, die einen direkten Einfluss auf die Sicherheit und den Wohlstand der Europäischen Union haben könnten.

Zu den sieben Schwerpunkten der Indo-Pazifik-Strategie gehören – genannt an sechster und siebter Stelle – »Sicherheit und Verteidigung« sowie »Menschliche Sicherheit«. Erste Adressatin für vertiefte Kooperation ist wiederum die ASEAN, aber auch andere sicherheitspolitische Dialogformate sollen geschaffen oder ausgebaut werden. In den EU-Delegationen in Staaten des Indo-Pazifik-Raums soll die Zahl der – in China und Indonesien bereits vorhandenen – Militärberater*innen aufgestockt werden. Einen gesonderten sicherheitspolitischen EU-China-Dialog gibt es hingegen nicht. Die Fähigkeiten von regionalen Partnern, maritime Sicherheit selbst zu gewährleisten, sollen gestärkt werden. Zudem soll »erkundet« werden, inwiefern eine erhöhte Marinepräsenz von einzelnen Mitgliedstaaten gewährleistet werden kann, »to help protect the sea lines of communication and freedom of navigation in the Indo-Pacific«.⁶⁰ Für den Bereich der Rüstungskontrolle werden verschiedene Themen genannt, die teilweise auch eine Kooperation mit China etablieren könnten:

»The EU will cooperate with partners on nuclear safety and non-proliferation of nuclear, chemical and biological weapons. It will support the implementation and uni-

⁵⁵ Ebd.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Vgl. North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2021): »Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the 17th NATO Annual Conference on Arms Control, Disarmament and Weapons of Mass Destruction Non-Proliferation«, 6.9.2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_186295.htm (4.1.2022).

⁵⁸ Für den Wortlaut siehe: NATO 2030. *United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, 25.11.2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (25.1.2022).

⁵⁹ Vgl. Europäische Kommission (2021): *The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific*, JOIN(2021) 24 final, Brüssel, 16.9.2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/jointcommunication_indo_pacific_en.pdf (3.1.2022).

⁶⁰ Ebd., S. 14.

versalisation of the Arms Trade Treaty, and seek to develop multilateral initiatives on arms export control and dual use export control with likeminded partners.»⁶¹

Insgesamt stehen im Strategiedokument Themen wie »Ocean governance« oder »Green transition« im Vordergrund, bei denen Anknüpfungspunkte für inhaltliche Kooperationen unter Einschluss Chinas bestehen. Das Kapitel über Sicherheit und Verteidigung folgt überwiegend einem Verständnis kooperativer Sicherheit, weist der Rüstungskontrolle aber keinen hohen Stellenwert zu, was zum Beispiel mit Differenzen zwischen der Nuklearmacht Frankreich und traditionellen Rüstungskontrollbefürwortern wie Schweden oder Finnland erklärt werden kann. Insgesamt trägt die EU-Strategie deutlich die Züge eines Kompromisses, dessen Ausgestaltung und Schwerpunktsetzungen von weiteren Debatten in der Union abhängig sein dürften. »Verhandlungsfähig« gegenüber China oder der ASEAN ist sie damit nur bedingt.

Ausgehend von einer entsprechenden Initiative von Bundeskanzler Scholz und des französischen Präsidenten Macron im März 2022 bemühte sich die EU-Führung bei ihrem Gipfeltreffen mit Chinas Staats- bzw. Regierungschef am 1. April 2022, die Volksrepublik zu einer Vermittlerrolle im Russland-Ukraine-Krieg zu drängen. Dieser Versuch blieb zunächst ohne Erfolg; auch aufgrund unzureichender Vorbereitung und fehlender direkter Kommunikation.⁶²

⁶¹ Ebd., S. 15.

⁶² Vgl. »Europas geopolitisches Erwachen«, in: *taz.de*, 1.4.2022; <https://taz.de/EU-China-Gipfel/!5845774/> (15.4.2022).

2

CHINAS POLITIK IN DER ABRÜSTUNG, RÜSTUNGSKONTROLLE UND NICHTVERBREITUNG

Chinas Politik in den Themenfeldern Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung wird durch klare Prinzipien angeleitet und ist zugleich von widersprüchlichen Zielen und Rollenverständnissen gekennzeichnet. Diese themenübergreifenden Charakteristika zu identifizieren ist wichtig, um Ansatzpunkte für eine Politik des rüstungskontrollpolitischen Engagements zu identifizieren und deren Erfolgchancen bewerten zu können.

2.1 GRUNDSÄTZE CHINESISCHER RÜSTUNGSKONTROLLPOLITIK

Drei Prinzipien leiten chinesisches Handeln in den Themenfeldern Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung an. Erstens will China keine Einschränkungen der eigenen Rüstungspolitik durch Rüstungskontrollabkommen, jedenfalls solange die USA nicht ähnlichen Bestimmungen unterworfen sind. Regionale Ansätze für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) oder Rüstungskontrolle unterstützt China nicht bzw. nur äußerst zurückhaltend, weil sie Beijings Streben nach einer regionalen Vormachtstellung entgegenlaufen würden.⁶³ China verschleppt eine Regulierung von militärisch nutzbaren Technologien, die es für eine asymmetrische Aufrüstung gegen die USA nutzen will oder bei denen China technologisch führend ist.⁶⁴

⁶³ Eine wissenschaftliche, politikberatende Auseinandersetzung mit solchen Konzepten findet durchaus statt. So hat das *Chinese Institute of International Studies* (CIIS), welches das Außenministerium berät, im Jahr 2013 eine Studie zur Perception von KSZE/OSZE in China und der Region vorgelegt. In der Studie werden die menschenrechtliche Dimension der OSZE und eine Parteinahme gegen Russland kritisch beurteilt. Mit Blick auf vertrauensbildende Funktionen heißt es aber: »Lack of knowledge of the CSCE/OSCE both in the official circle and in the academic community in China is of no little importance, implying as it does poor understanding and poor perception. It means *inter alia* that the positive side and common values of the CSCE/OSCE are accorded too little awareness and recognition.« Vgl. Chinese Institute of International Studies (2013): *The Relevance of CSCE/OSCE to the Asia Pacific Region*, Beijing, S. 255–256.

⁶⁴ Dabei agieren China und Russland in multilateralen Foren abgestimmt. »[The Chinese] are letting the Russians steamroll the process, and they're happy to hang back«, sagte die Expertin Laura Nolan des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz über das Verhalten Chinas in den Gesprächen zur Kontrolle von autonomen Waffensystemen. Zitiert in: Chan, Melissa K. (2019): »China and the U.S. Are Fighting a Major Battle over Killer Robots and the Future of AI«, in: *Time*, 13.9.2019, <https://time.com/5673240/china-killer-robots-weapons> (27.1.2022).

Zweitens lehnt Beijing internationale Instrumente und Verfahren ab, die aus seiner Sicht auf eine »Einmischung in innere Angelegenheiten« hinauslaufen. Verifikations- und Transparenzmaßnahmen sollen aus chinesischer Sicht möglichst wenig intrusiv sein. Eine Ausweitung der Kompetenzen internationaler Abrüstungsbehörden lehnt China ab, sobald dies staatliche Souveränität beeinträchtigen könnte. Rüstungskontrolle soll intergouvernemental angelegt sein und das Konsensprinzip gewahrt bleiben. Governance-Ansätze, die auf eine Einbeziehung nichtstaatlicher oder privatwirtschaftlicher Akteure, etwa in die Kontrolle proliferations sensitiver Technologien hinauslaufen, sieht Beijing skeptisch. Dies erschwert auch regionale Ansätze der Vertrauensbildung, wenn diese auf mehr Offenheit gegenüber regionalen Konkurrenten hinauslaufen würden.

Drittens erfüllt China finanzielle und technische Anforderungen, die sich aus der Mitgliedschaft in oder dem Mitwirken an Rüstungskontrollabkommen ergeben, zwar buchstabengetreu, ist aber kaum bereit, über das Maß des Notwendigen hinaus größere Unterstützungsleistungen zu erbringen. China nutzt vermehrt die Entsendung chinesischer Expert*innen, um Einfluss auf die Politik multilateraler Institutionen zu nehmen, unterscheidet sich dabei aber nicht wesentlich von anderen Staaten.

2.1.1 China als Großmacht: Rüstungskontrolle auf Augenhöhe

Chinas Anspruch, als gleichberechtigte Großmacht gegenüber den USA wahrgenommen zu werden, wird in der Atomwaffenpolitik besonders deutlich. Regionale Ansätze der nuklearen Rüstungskontrolle in Asien sind ebenso notwendig wie schwierig. In Asien findet ein vielseitiger, asymmetrischer nuklearer Rüstungswettbewerb zwischen Staaten mit unterschiedlichen strategischen Ausrichtungen statt, bei dem China (neben den USA) zentraler Akteur ist, weil es Einflussmöglichkeiten auf das Verhalten aller regionalen Akteure hat. Alle vier asiatischen Nuklearmächte – China, Indien, Nordkorea und Pakistan – rüsten nuklear auf, richten ihre Abschreckungspotenziale aber an jeweils anderen Bezugspunkten aus.

Bislang beruhte Chinas Abschreckungsfähigkeit auf einer gesicherten Zweitschlagfähigkeit und einem Nukleararsenal von wenigen Hundert Sprengköpfen. Der US-Experte Hans

Kristensen geht davon aus, dass China rund 350 Kernsprengköpfe besitzt. Indien verfügt vermutlich »nur« über rund 150 Atomwaffen und eine kleinere Vielfalt an Trägermitteln. Während Chinas Atomwaffen auf rund einem Dutzend verschiedener Typen von Raketen-U-Booten, Flugzeugen und Raketen stationiert sind, operiert Indien sieben unterschiedliche solcher Trägersystemtypen.⁶⁵ Diese Asymmetrien in den nuklearen Fähigkeiten werden durch unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen verschärft. Chinas Atomwaffen dienen hauptsächlich der Abschreckung der USA, Indien spielt im strategischen Kalkül hingegen eine geringe Rolle.⁶⁶ Delhi richtet seine Atomwaffenpolitik vor allem an Pakistan, aber auch an China aus. Chinas Unterstützung für Indiens »Erzfeind« Pakistan ist ein weiterer Faktor, der bilaterale Ansätze der Rüstungskontrolle erschwert. Während China und Indien – zumindest offiziell – auf den Ersteinsatz von Atomwaffen verzichten, hält das konventionell schwächere Pakistan daran fest, auf einen konventionellen Angriff Indiens auch mit einem Atomwaffeneinsatz reagieren zu können.

China verfügt vermutlich über nicht mehr als ein Zehntel der rund 4.000 Atomwaffen, die Russland und die USA im Kriegsfall einsetzen könnten. China lehnt eine Teilnahme am bisher bilateralen nuklearen Rüstungskontrollprozess zwischen den USA und Russland ab, solange eine erhebliche Lücke zwischen den nuklearen Fähigkeiten der USA und Russlands einerseits sowie Chinas andererseits klafft. Obwohl sich viele Prognosen chinesischer Atomwaffenausrüstung aus der Vergangenheit im Rückblick als übertrieben und alarmistisch herausgestellt haben, beendet Beijing gerade die Phase seiner bisherigen nuklearen Zurückhaltung. Es diversifiziert sein Atomwaffenarsenal und rüstet quantitativ sowie qualitativ auf. China strebt an, über land-, see- und luftgestützte Trägermittel zu verfügen, und würde es damit den USA und Russland gleichtun, die ebenfalls über eine robuste nukleare Triade als Grundlage ihrer Abschreckung verfügen.

Ein deutliches Indiz für die chinesische nukleare Aufrüstung ist der Bau von drei großen Raketenfeldern, auf denen sich künftig bis zu 300 Silos für Interkontinentalraketen befinden könnten. Unklar ist, in welchem Umfang China diese Kapazitäten auch nutzen will.⁶⁷ Die große Anzahl der Silos würde einen US-amerikanischen Erstschatz erschweren, selbst wenn nicht jedes Silo mit Atomwaffen bestückt wäre. So könnte China durch eine Art nukleares »Hütchen-spiel« die Fähigkeit zu einem nuklearen Zweitschatz verbes-

sern, die bisher im Kern darauf beruht, strategische Atomwaffen so tief einzubunkern, dass sie auch nach einem Nuklearangriff für einen Vergeltungsschatz eingesetzt werden könnten.

Als Grund für die eigene Aufrüstung nennt Beijing an erster Stelle den Aufbau amerikanischer Raketenabwehrfähigkeiten. China bezweifelt – genau wie Russland – die Beteuerungen Washingtons, dass diese Systeme allein der Abwehr eines begrenzten Raketenangriffs durch Nordkorea oder Iran dienen sollen. Der Leiter der Abrüstungsabteilung im chinesischen Außenministerium Fu Cong nannte weitere Faktoren, die Chinas Nuklearwaffenpolitik beeinflussen, nämlich die feindliche Rhetorik Washingtons gegenüber China, militärtechnologische Fähigkeiten der USA, wie etwa konventionelle Waffen, die für einen Erstschatz gegen Chinas Atomarsenal einsetzbar wären, und die drohende Stationierung von amerikanischen Mittelstreckenwaffen in Reichweite Chinas.⁶⁸ Diese Vielfältigkeit der Faktoren erschwert eine Einbeziehung Chinas in nukleare Rüstungskontrolle. Sie treibt zudem die Entwicklung von Atomwaffensystemen voran, die besonders gut in der Lage wären, Raketenabwehrsysteme zu umgehen. Insbesondere bei den Hyperschallwaffen hat China gegenüber den USA einen technologischen Vorsprung, der ein Wettrennen bei diesen destabilisierenden Waffensystemen ausgelöst hat.⁶⁹

Offen bleibt, auf welches Endstadium nuklearer Fähigkeiten Chinas Aufrüstung zielt. Will Beijing langfristig mit den beiden größten Atomwaffenstaaten USA und Russland gleichziehen oder strebt China eine gesicherte Zweitschatzfähigkeit auf einem etwas höheren Niveau an?⁷⁰ US-Geheimdienste prognostizieren, dass China in diesem Jahrzehnt bis zu 1.000 Atomwaffen stationieren könnte.⁷¹ Dann würde Beijing über etwa ein Viertel jener rund 4.000 einsatzfähigen Sprengköpfe verfügen, die sich jeweils in den amerikanischen und russischen Arsenalen befinden.

Eine schnellere nukleare Aufrüstung Chinas wird auch durch die verfügbare Menge von waffenfähigem Plutonium oder hoch angereichertem Uran begrenzt. US-Ge-

⁶⁵ Vgl. Haynes, Susan Turner (2020): »Acrimony, asymmetry, and the Sino-Indian nuclear relationship«, in: *The Nonproliferation Review*, Vol. 26 (5–6), S. 427–447, hier S. 430–435.

⁶⁶ Vgl. Dalton, Toby / Zhao, Tong (2020): »At a Crossroads? China-India Nuclear Relations After the Border Clash«, in: *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington, D.C. (Working Paper), <https://carnegieendowment.org/files/Dalton%20Zhao%20-%20China-India%20Nuclear%20Relation.pdf> (4.1.2022).

⁶⁷ Vgl. Kristensen, Hans M. / Korda, Matt (2021): »China's Nuclear Missile Silo Expansion: From Minimum Deterrence to Medium Deterrence«, in: *Bulletin of the Atomic Scientist*, 1.9.2021, <https://thebulletin.org/2021/09/chinas-nuclear-missile-silo-expansion-from-minimum-deterrence-to-medium-deterrence> (27.1.2022).

⁶⁸ Vgl. Chernenko, Elena (2020): »Director-General Fu Cong's Interview with Kommersant«, 18.10.2020, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjyb_663304/zjzg_663340/jks_665232/jkxw_665234/202010/t20201016_599378.html (27.1.2022). Vgl. dazu auch Zhao, Tong (2021): »Digging Deep into China's Motivations and Intentions«, in: *Arms Control Association*, Dezember 2021, <https://www.armscontrol.org/act/2021-12/arms-control-today/chinas-strategic-arsenal-world-view-doctrine-systems> (27.1.2022).

⁶⁹ Vgl. Bugos, Shannon (2021): »China Tested Hypersonic Capability, U.S. Says«, in: *Arms Control Today*, November 2021, <https://www.armscontrol.org/act/2021-11/news/china-tested-hypersonic-capability-us-says> (4.1.2022).

⁷⁰ China selbst bestreitet, einen nuklearen Aufrüstungskurs im von den USA behaupteten Umfang zu verfolgen. Vgl. Moritsugu, Ken (2022): »China Denies US Report It's Rapidly Growing Its Nuclear Arms«, in: *The Washington Post*, 4.1.2022, https://www.washingtonpost.com/world/china-denies-us-report-its-rapidly-growing-its-nuclear-arms/2022/01/04/ecbb5990-6d2b-11ec-b1e2-0539da8f4451_story.html (5.1.2022).

⁷¹ »Faster Chinese Nuclear Expansion«, vgl. Bugos (2021).

heimdienste vermuten, dass China genügend Spaltmaterial für die Produktion von wenigen Hundert Atomsprengköpfen vorhält. China ist zwar der einzige NVV-Atomwaffenstaat, der kein Moratorium für die Produktion waffenfähigen Spaltmaterials verkündet hat, Expert*innen gehen aber davon aus, dass China seit längerem kein für den Atomwaffenbau geeignetes Spaltmaterial mehr herstellt.⁷² Die chinesische Weigerung, dieses Moratorium zur offiziellen Politik zu erklären, kann ein Indiz sein, dass China sich die Option für eine Wiederaufnahme der Produktion offenhalten will.⁷³

Unklar ist, ob China in Zukunft zivile Nukleareinrichtungen dafür verwenden will, auch Spaltmaterial für Kernwaffen herzustellen. Nuklearwaffenstaaten sind, anders als Nichtkernwaffenstaaten, nicht verpflichtet, ihre zivilen Nukleareinrichtungen für Kontrollen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) zu öffnen.⁷⁴ Die europäischen Nuklearmächte Frankreich und Großbritannien trennen zivile und militärische Brennstoffkreisläufe und stellen ihre zivilen Einrichtungen unter die Kontrolle der IAEO. China begrenzt – genauso wie Russland und die USA – den Zugang der Wiener Atomenergiebehörde hingegen auf wenige, ausgewählte Einrichtungen. Diese »Kontrollen« haben allenfalls symbolische Bedeutung.

Chinas Ansatz, Rüstungskontrolle vor allem im Kreis anderer Nuklearmächte zu betreiben, wird auch durch das aktive Mitwirken in den Nukleargesprächen der P5 deutlich. Seit Beginn der Gespräche unter den fünf im NVV anerkannten Atommächten 2009 nutzt Beijing diesen Rahmen aktiv, um die Konsensbildung unter den P5 voranzubringen und seine Interessen gegenüber den anderen Teilnehmern zu artikulieren. Trotz aller geopolitischen Spannungen mit den USA hat China die Federführung bei der Entwicklung eines P5-Glossars übernommen.⁷⁵

China koordiniert zudem den P5-Dialog zur nuklearwaffenfreien Zone in Südostasien (Vertrag von Bangkok). Das Protokoll zum Bangkok-Vertrag über eine atomwaffenfreie Zone in Südostasien ist bisher nicht zur Unterzeichnung

geöffnet.⁷⁶ China hatte zwar ab 2004 seine Bereitschaft signalisiert, das Protokoll zu unterschreiben,⁷⁷ die anderen Atomwaffenstaaten haben jedoch weiterhin Vorbehalte zu Bestimmungen, die über die üblichen Verpflichtungen der Signatarstaaten in anderen nuklearwaffenfreien Zonen hinausgehen. Dies betrifft unter anderem die Anwendung einiger Verbotstatbestände – wie das Verbot der Stationierung von Atomwaffen oder das Verbot des Atomwaffeneinsatzes – auf (umstrittene) Sonderwirtschaftszonen (*continental shelves*) sowie die Frage negativer Sicherheitsgarantien für die Vertragsstaaten.⁷⁸ Insbesondere die USA, Russland und Singapur konnten sich bisher nicht einigen, ob der Transit von Schiffen mit Atomwaffen erlaubt und/oder deklarierungspflichtig ist.⁷⁹ Beijing konnte diese Blockade als Koordinator in den P5 bisher nicht auflösen.⁸⁰

Bemerkenswert ist der Dialog der P5 über Fragen der »strategischen Risikoreduzierung«. In einem Arbeitspapier zum Thema *Strategic Risk Reduction* für die 10. NVV-Überprüfungskonferenz erkennen die Atomwaffenstaaten ihre Verantwortung an, gemeinsam der Gefahr eines nuklearen oder konventionellen Konflikts zwischen ihnen entgegenzuwirken. Dazu wollen sie Vertrauensbildung betreiben, bessere Kommunikationskanäle sowie wirksame Instrumente der Krisenprävention und -bewältigung schaffen.⁸¹ Obwohl die P5-Gespräche bisher keine konkreten Rüstungskontrollschritte zum Gegenstand hatten, bietet dieser Rahmen für China dennoch die Gelegenheit, im nuklearen Klub »auf Augenhöhe« zu agieren. So reklamiert Beijing für sich voller Stolz, die P5-Agenda mitgestaltet und vorangebracht zu haben.⁸²

Auch bei der Abrüstung syrischer Chemiewaffen hat China im Kreis der Großmächte zeitweise mitgewirkt. Zwischen 2015 und 2017 unterstützte China die Abrüstungsaktivität

⁷² China hat die Produktion von hoch angereichertem Uran vermutlich 1987 und von Plutonium vermutlich 1990 eingestellt. Vgl. International Panel on Fissile Materials (2021): »China«, 13.8.2021, <https://fissilematerials.org/countries/china.html>.

⁷³ Vgl. Carnegie Endowment for International Peace (2021): »Engaging China on Nuclear Arms Control« (Transcript), Washington, D.C., 26.1.2021, S. 3, https://carnegieendowment.org/files/Tanscript_of%20Engaging%20China%20on%20Nuclear%20Arms%20Control.pdf (4.1.2022).

⁷⁴ Vgl. Hibbs, Mark (2021): »China's Nuclear Forces: Testimony Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission«, in: *Carnegie Endowment For International Peace*, Washington, D.C., 10.6.2021, https://carnegieendowment.org/files/202106-CHINA_USCC_WRITTEN_TEXT_FINAL_.pdf (27.1.2022).

⁷⁵ Das Glossar gemeinsamer nuklearer Begriffsdefinitionen soll den Dialog der P5 über Fragen der Abrüstung untereinander, aber auch mit Nichtnuklearwaffenstaaten vereinfachen. Vgl. Hoell, Maximilian / Persbo, Andreas (2020): »Overcoming disunity: Reinvigorating the P5 Process a decade on«, in: *European Leadership Network*, London, Juli 2020, S. 10.

⁷⁶ Vgl. UN Office of Disarmament Affairs (1995): Protocol to The Treaty on Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone, https://treaties.unoda.org/t/bangkok_protocol (29.1.2022).

⁷⁷ Vgl. Crail, Peter / Liang, Xiaodon (2012): »Southeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone and the Nuclear-Weapon States«, in: *East-West-Center – Asia Pacific Bulletin*, Nr. 148, 7.2.2012, https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/apb_148.pdf?file=1&type=node&id=33289 (29.1.2022).

⁷⁸ Vgl. »Bangkok Treaty«, in: *Nuclear Threat Initiative*, <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/southeast-asian-nuclear-weapon-free-zone-seanwzfz-treaty-bangkok-treaty> (27.1.2022).

⁷⁹ Vgl. Hoell / Persbo (2020), S. 18–19.

⁸⁰ Angesichts fehlender Fortschritte wird diskutiert, ob die P5 dieses Thema überhaupt auf der Agenda der gemeinsamen Gespräche lassen. Im letzten Kommuniqué haben sie lediglich ihr Bekenntnis zu den Zielen des Bangkok-Vertrags wiederholt und die Bedeutung des Dialogs zwischen den Vertragsstaaten und den Kernwaffenstaaten hervorgehoben. Vgl. »P5 Conference. Joint communiqué«, Absatz 8d, Paris, 2.–3. Dezember 2021, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/p5_statement_2_3-12-21_cle04ad34.pdf, (29.1.2022).

⁸¹ Vgl. Vereinte Nationen (2021): *Strategic risk reduction*, Working paper submitted by China, France, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the 2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT/CONF.2020/WP.33, New York.

⁸² Vgl. Chernenko (2020).

ten der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) und der Vereinten Nationen finanziell sowie durch die Bereitstellung eines Schiffs der chinesischen Marine.⁸³ Diese Mitwirkung wurde damals als signifikantes Signal der Kooperationsbereitschaft Beijings verstanden, insbesondere weil China die gemeinsamen Abrüstungsbemühungen der USA und Russlands direkt begleitete.

Die Politik gegenüber dem *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* (Kernwaffenteststopp-Vertrag, CTBT) macht China maßgeblich vom Verhalten der USA abhängig. China und die USA sind die beiden einzigen P5-Staaten, die den CTBT noch nicht ratifiziert haben. Beide Länder haben den Vertrag immerhin unterzeichnet, gehören aber zu jenen 44 Staaten mit einem fortgeschrittenen zivilen Atomprogramm, deren Ratifikation nach Artikel 14 des CTBT für das Inkrafttreten des Abkommens notwendig bleibt.

Immer wieder kommt der Verdacht auf, China könnte erneut Atomtests durchführen wollen, um kleinere Atomsprengköpfe zu entwickeln und zu erproben, die dann auf Interkontinentalraketen mit Mehrfachsprengköpfen disloziert würden. Die Trump-Administration verdächtigte China sogar, den CTBT durch die Durchführung kleinerer Tests zu verletzen.⁸⁴ Bisher gibt es allerdings keine Hinweise auf Vorbereitungen für eine Wiederaufnahme des chinesischen Atomtestprogramms. Dies könnte sich ändern, sollten die USA ihrerseits wieder Atomtests durchführen.

Militärisch demonstriert China auch im Weltraum Ebenbürtigkeit mit anderen Atommächten. Im Januar 2007 zerstörte China einen eigenen Satelliten durch eine Antisatellitenwaffe und soll 2013 einen ähnlichen Versuch unternommen haben. Auch Indien, Russland und die USA haben, trotz aller damit einhergehenden Gefährdungen für die zivile Weltraumnutzung durch den entstehenden Weltraumschrott, die Fähigkeit demonstriert, eigene Satelliten direkt zu zerstören.⁸⁵

⁸³ Vgl. Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (2014): *Status of Contributions to the OPCW-UN Joint Mission in Syria*, <http://opcw.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=Yw0vVMZJwvw=&tabid=205> (4.1.2022). Beijing stellte damals die Bedeutung der Entsendung des Schiffs als diplomatisches Signal heraus. Vgl. »Chinese Warship in Cyprus to Aid Syrian Chemical Weapons Removal«, in: *Reuters*, 4.1.2014, <https://www.reuters.com/article/syria-crisis-china-idUSL6N0KD2Q920140104> (27.1.2022).

⁸⁴ Vgl. U.S. Department of State (2020): *Executive Summary of Findings on Adherence to and Compliance with Arms Control, Non-proliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*, Washington, D.C., S. 8, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/04/Tab-1.-EXECUTIVE-SUMMARY-OF-2020-CR-FINDINGS-04.14.2020-003-003.pdf>. Vgl. auch Pant, Harsh V. / Bommakanti, Kartik (2020): »Nuclear Games at Lop Nur«, in: *Observer Research Foundation*, New Delhi, 20.4.2020, <https://www.orfonline.org/expert-speak/nuclear-games-lop-nur-64901> (4.1.2022).

⁸⁵ Die USA führten einen ähnlichen Versuch im Februar 2008 durch, Indien im März 2019. Russland zerstörte im November 2021 einen eigenen Satelliten durch eine Anti-Satellitenrakete. Vgl. hierzu: Panda, Ankit (2021): »The Dangerous Fallout of Russia's Anti-Satellite Missile Test«, in: *Carnegie Endowment For International Peace*, Washington, 17.11.2021, <https://carnegieendowment.org/2021/11/17/dangerous-fallout-of-russia-s-anti-satellite-missile-test-pub-85804> (4.1.2022).

2.1.2 China als souveräne Nation: keine Einmischung in innere Angelegenheiten

Multilaterale Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung beschränken sich nicht mehr nur auf zwischenstaatliche Verträge, in denen Staaten gegenseitige Vereinbarungen treffen, um militärische Potenziale zu begrenzen, sondern konzentrieren sich zunehmend auch auf Vereinbarungen, die das Ziel haben, den Missbrauch von Dual-Use-Technologien zu verhindern. Dabei wird die Zusammenarbeit von Regierungen mit zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren gesucht und gefördert, weil die Vereinbarung und Durchsetzung von Normen und Regeln für zivil und militärisch nutzbare Technologien ohne diese Akteure kaum möglich ist.

China steht solchen Governance-Ansätzen mindestens skeptisch und meist ablehnend gegenüber, weil sie aus Beijings Sicht auf eine »Einmischung in die inneren Angelegenheiten« des Landes hinauslaufen oder hinauslaufen könnten. Beijing hingegen besteht darauf, dass Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung über verbindliche zwischenstaatliche Abkommen vereinbart werden und die Umsetzung und Verifikation minimalinvasiv sowie auf Grundlage klarer Regeln erfolgt.

Dieses klassische Verständnis von Rüstungskontrolle wird dem Bedarf nach einer Ergänzung zwischenstaatlicher Vereinbarungen durch neue, transnationale Mechanismen nicht (mehr) gerecht. Deutlich wird dies etwa in multilateralen Diskussionen über zwischenstaatliche Regelungen im Cyberspace. China verfolgt, zusammen mit anderen nichtdemokratischen Staaten, einen grundsätzlich anderen Ansatz als westliche Staaten, um den Missbrauch von Informationstechnologien zu verhindern. Chinas Top-down-Philosophie läuft auf zwischenstaatliche Regelungen im Cyberspace hinaus, deren Umsetzung allein den Regierungen obliegt. Diese strikte nationalstaatliche Kontrolle ermöglicht auch die Fortführung der Repressionspolitik im Innern und im Cyberspace, ohne dass hier internationale Normen und Regeln Anwendung finden.

Demgegenüber verfolgen westliche Staaten zunehmend einen Ansatz, der darauf beruht, verschiedenen Akteuren durch »Codes of Conduct« sowie eine Operationalisierung internationaler Rechtsstandards, Maßstäbe für das Verhalten im Cyberraum an die Hand zu geben. Dieser Bottom-up-Ansatz soll Strukturen schaffen, die durch Verhaltensmaßregeln auch privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure in die internationale Normbildung einbinden. In der Konsequenz sollen aus westlicher Sicht der freie Informationszugang von Bürger*innen und die Geschäftsmodelle international agierender Internetfirmen möglichst wenig eingeschränkt werden.⁸⁶

Diskussionen zur Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum (*Prevention of an Arms Race in Outer Space*, PAROS) verlaufen entlang ähnlicher Fronten. China hat gemeinsam

⁸⁶ Vgl. Cuihong, Cai (2018): »China and Global Cyber Governance: Main Principles and Debates«, in: *Asian Perspective* 42 (4), S. 647–662, www.doi.org/10.1353/apr.2018.0029.

mit Russland im Rahmen von VN-Diskussionen einen Vorschlag für einen Vertrag zum Verbot der Stationierung von Waffen im Weltall (*Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space*, PPWT) eingebracht. Von westlicher Seite wird dessen objektbasierte Herangehensweise allerdings als nicht mehr zeitgemäß kritisiert und stattdessen ein verhaltensbasierter Ansatz vorgeschlagen, den China wiederum ablehnt.⁸⁷ China argumentiert zudem, dass ein PPWT aus technologischen und wirtschaftlichen Gründen nicht verifizierbar sei. Im April verkündeten die USA einen unilateralen Verzicht auf Anti-Satellitentests, bei denen Ziele im Weltraum zerstört werden.⁸⁸ Vor dem Hintergrund der anhaltenden Gefährdung der kommerziellen Nutzung des Weltraums durch Weltraumschrott könnte auch China Interesse haben, sich einem solchen Verzicht anzuschließen.⁸⁹

Chinas Skepsis gegenüber intrusiven Instrumenten schlägt auch auf traditionelle Rüstungskontrollthemen durch. Beijing lehnt neue OVCW-Kompetenzen zur Untersuchung von Chemiewaffenangriffen ab, um eine schleichende Aufgabenerweiterung der Chemiewaffenbehörde zu verhindern. China hat dagegen gestimmt, dass die neue OVCW-Investigativeinheit (*Investigation and Identification Team*, IIT) aus dem regulären Haushalt der OVCW finanziert wird.⁹⁰ Dies begründet Beijing damit, dass der OVCW hier Ermittlungskompetenzen zugestanden würden, die über den zwischenstaatlichen Bereich hinausgingen.

Im Biowaffenübereinkommen (BWÜ) fordert China, zusammen mit Russland und Staaten des *Non-Aligned Movement* (NAM), die Wiederaufnahme von Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll, die 2001 am Widerstand der USA gescheitert waren, obwohl diese Position politisch keinen Erfolg verspricht.⁹¹ China stützt die haltlosen Vorwürfe

Russlands, von Deutschland, den USA und anderen G7-Staaten unterstützte Biosicherheitslabore in Drittstaaten dienen der verbotenen Forschung an Biowaffen.⁹² Moskau und Beijing hatten bereits im Oktober 2021 in einer gemeinsamen Erklärung behauptet, solche Einrichtungen »ernsthafte Bedenken« hinsichtlich der BWÜ-Vertragstreue der USA und seiner Verbündeten aufwerfen.⁹³ Anfang März 2022 übernahm das chinesische Außenministerium die Behauptung Russlands, von den USA geförderte Biosicherheitseinrichtungen hätten tatsächlich geheime militärische Zwecke und forderte wiederum, ein internationaler BWÜ-Verifikationsmechanismus müssen solche Zweifel ausräumen.⁹⁴

Immerhin setzt sich China seit 2016 im Rahmen des BWÜ für bessere internationale Kooperation bei Forschungen im Zusammenhang mit sicherheitsrelevanten biologischen Aktivitäten ein. Bemerkenswert ist in diesem Kontext die Zusammenarbeit der Tianjin-Universität mit der amerikanischen Johns-Hopkins-Universität, die mit Unterstützung des chinesischen und US-Außenministeriums 2021 einen gemeinsamen Vorschlag für einen Verhaltenskodex für Biosicherheit entwickelt haben, der auf einem Vorschlag basiert, den China mit Pakistan auch in das BWÜ einbrachte. Die *Tianjin Guidelines* sollen auf der Neunten BWÜ-Überprüfungskonferenz beraten werden, die aller Voraussicht nach Ende November 2022 stattfindet.⁹⁵ Zudem hat China infolge der Mitgliedschaft in einer Reihe internationaler Konventionen begonnen, internationale Verpflichtungen zur Biosicherheit durch Ausführungsgesetze in nationales Recht umzusetzen. Dieser Prozess bleibt aber verbesserungsfähig.⁹⁶

Chinas BWÜ-Politik wird überschattet von US-Vorwürfen, dass das Coronavirus (SARS-CoV-2) nicht natürlichen Ursprungs sei, sondern aus einem Labor in der chinesischen

87 Vgl. Zarkan, Laetitia Cesari (2021): »A New Edge in Global Stability: What Does Space Security Entail for States?« in: *Observational Research Foundation*, 13.10.2021, <https://www.orfonline.org/expert-speak/a-new-edge-in-global-stability> (27.1.2022).

88 »Remarks by Vice President Harris on the Ongoing Work to Establish Norms in Space«, Vandenbergh AFB, 18.4.2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/04/18/remarks-by-vice-president-harris-on-the-ongoing-work-to-establish-norms-in-space>.

89 Vgl. Panda, Ankit / Silverstein, Benjamin (2022). »The U.S. Moratorium on Anti-Satellite Missile Tests Is a Welcome Shift in Space Policy«, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 20.4.2022, <https://carnegieendowment.org/2022/04/20/u.s.-moratorium-on-anti-satellite-missile-tests-is-welcome-shift-in-space-policy-pub-86943>.

90 Vgl. u. a. »Statement By H.E. Ambassador Tan Jian, Permanent Representative of the People's Republic of China to the OPCW, At the General Debate of the Ninety-Eighth Session of the Executive Council«, The Hague, 5.10.2021, https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2021/10/EF%BC%88EN%EF%BC%89Chinese%20Statement%20During%20the%20General%20Debate%20of%20EC-98_0.pdf (4.1.2022).

91 Chinas Argumentation in Bezug auf die Einrichtung eines Verifikationsmechanismus für das BWÜ ist offensichtlich opportunistisch. Solange ernsthafte Aussichten zur Schaffung eines Zusatzprotokolls bestanden, versuchte Beijing Verhandlungen zu verschleppen. Erst nachdem die USA sich gegen ein solches Instrument gestellt hatten, änderte China seine Haltung und passte sich der NAM-Haltung an. Siehe Zhao, Tong (2022): »China's Approach to Arms Control Verification«, Sandia Report SAND2022-3562 O, Albuquerque, New Mexico, March 2022, <https://www.sandia.gov/app/uploads/sites/148/2022/04/SAND2022-3562-O.pdf> (23.04.22), S. 14–15.

92 Vgl. Jakob, Una et al. (2022): »Biowaffen in der Ukraine? Hintergründe zu den russischen Falschinformationen«, IFSH/HSEK/JLU/ZNF, 22.3.2022, <https://ifsh.de/news-detail/biowaffen-in-der-ukraine-hintergruende-zu-den-russischen-falschinformationen> (23.04.2022).

93 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China: »Joint Statement by the Foreign Ministers of the People's Republic of China and the Russia Federation on Strengthening the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) And Toxin Weapons and on Their Destruction«. Beijing, 7.10.2021, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/202110/t20211007_9580297.html (23.04.2022).

94 »Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on March 8, 2022«, Beijing, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202203/t20220309_10649938.html (23.04.2022).

95 Vgl. Wang, Leifan / Song, Jie / Zhang, Weiwien (2021): »Tianjin Biosecurity Guidelines for Codes of Conduct for Scientists: Promoting Responsible Sciences and Strengthening Biosecurity Governance«, in: *Journal of Biosafety and Biosecurity* 3 (2), S. 82–83, <https://doi.org/10.1016/j.job.2021.08.001> (4.1.2022); Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health / Tianjin University Center for Biosafety Research and Strategy / Interacademy Partnership (IAP) (2021): *The Tianjin Biosecurity Guidelines for Codes of Conduct for Scientists*, 29.6.2021, https://www.interacademies.org/sites/default/files/2021-07/Tianjin-Guidelines_210707.pdf (4.1.2022).

96 Vgl. Cao, Cong (2021): »China's evolving biosafety/biosecurity legislations«, in: *Journal of law and the biosciences* 8 (1), S. 1–21, <https://doi.org/10.1093/jlb/lsab020>.

Stadt Wuhan stamme. Zwei Gründe erschweren es, diesen Anschuldigungen auf den Grund zu gehen: Erstens hat das BWÜ (anders als das Chemiewaffenübereinkommen, CWÜ) kein Transparenz- oder Verifikationsregime und damit keine internationale Organisation, die bei der Aufklärung des Sachverhalts helfen könnte. Zweitens hat China nur im Rahmen des Notwendigen und zudem nur zögerlich Transparenz geschaffen. Ob die Ursache für diese Politik das Beharren auf Nichteinmischung, Inkompetenz der politischen Führung oder ein Vertuschungsversuch ist, bleibt dabei offen.⁹⁷

China unterstützt die *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization* (CTBTO)⁹⁸ und leistet zögerlich seinen Beitrag zum Aufbau des Verifikationssystems des Kernwaffenteststopp-Vertrags. Fünf der laut Vertrag vorgesehenen Stationen des internationalen Verifikationssystems auf chinesischem Territorium sind bisher fertiggestellt. Beijing übermittelt Daten von diesen Stationen als CTBT-Signatarstaat allerdings nur »freiwillig«.⁹⁹ Auch in den CTBT-Verhandlungen hat sich China gegen weitreichende Vollmachten im Rahmen von Verdachtsinspektionen gewehrt. Im Ergebnis konnte es sich mit seiner Position aber nicht durchsetzen.¹⁰⁰

2.1.3 China als Multilateralist: die Erfüllung internationaler Anforderungen

China hat ab Mitte der 1980er-Jahre seine Mitarbeit in multilateralen Institutionen und damit auch in Rüstungskontrollpolitischen Verträgen und Regimen intensiviert. Es blieb zwar zunächst ein Nachzügler in der sich herausbildenden Rüstungskontrollarchitektur, hatte seinen Rückstand bis Mitte der 1990er-Jahre aber weitgehend aufgeholt.¹⁰¹ Heute ist China Mitglied in allen wichtigen multilateralen Regimen zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen und partizipiert darüber hinaus in einer Reihe anderer Verträge (siehe Tabelle Seite 34).

In Asien gibt es allerdings kaum regionale Rüstungskontrollabkommen, an denen China mitwirken könnte.¹⁰² Beijing ist

hier – wie auch generell – kein Impulsgeber, sondern orientiert sich meist am Verhalten anderer ständiger Sicherheitsratsmitglieder, insbesondere an den USA. China agiert in der nuklearen Rüstungskontrolle ähnlich wie andere, kleinere Atomwaffenbesitzer, deren Kernwaffenarsenale keinerlei Begrenzungen unterworfen sind, indem es von den beiden größten Atomwaffenstaaten Russland und USA weitere Abrüstungsschritte als Voraussetzung für eigene nukleare Rüstungsbeschränkungen einfordert.

Chinas Bilanz bei der Erfüllung finanzieller Verpflichtungen als Mitgliedstaat oder Beobachter multilateraler Abrüstungsverträge fällt gemischt aus. Zwar war China im August 2021 das Land mit der zweitgrößten Schuldenlast in Bezug auf die Abrüstungsabteilung der Vereinten Nationen, allerdings waren diese Zahlungsrückstände mit ca. 300.000 US-Dollar relativ gering.¹⁰³ Als Signatarstaat des CTBT hat China bis 2020 alle Beiträge gezahlt und im Rahmen des CWÜ mit freiwilligen Zahlungen in geringem Umfang den Aufbau eines wissenschaftlichen Zentrums unterstützt.¹⁰⁴

China macht seit einigen Jahren seinen gestiegenen internationalen Geltungsanspruch durch eine bessere personelle Vertretung in den Vereinten Nationen geltend. Wie andere VN-Staaten versucht Beijing gerade, über die Besetzung hochrangiger Posten Einfluss auf politische Diskussionen in multilateralen Institutionen zu nehmen. Insgesamt ist China in solchen Gremien immer noch unterrepräsentiert und lag 2017 in Bezug auf den Personalbestand an 24. Stelle. Die USA stellten fünfmal mehr Bedienstete als China an die VN ab.¹⁰⁵ Trotzdem nimmt der chinesische Einfluss zu und Beijing ist offenbar bemüht, VN-Bedienstete mit chinesischem Pass enger politisch »zu führen«.¹⁰⁶

2.2 AMBIVALENZEN CHINESISCHER RÜSTUNGSKONTROLLPOLITIK

Chinas Politik in den Themenfeldern Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung wird zwar von klaren Prinzipien geleitet, dennoch ist Beijings Handeln keineswegs »aus einem Guss«. Zielkonflikte und ein gebrochenes Rollenver-

⁹⁷ Vgl. Wade, Nicholas (2021): »The Origin of COVID: Did People or Nature Open Pandora's Box at Wuhan?«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 5.5.2021, <https://thebulletin.org/2021/05/the-origin-of-covid-did-people-or-nature-open-pandoras-box-at-wuhan> (4.1.2022).

⁹⁸ Vgl. Johnson, Rebecca (2009): *Unfinished Business: The Negotiation of the CTBT and the End of Nuclear Testing*, *United Nations Institute for Disarmament Research*, New York / Genf, S. 225–226, <https://digitallibrary.un.org/record/651336>.

⁹⁹ Vgl. Taheran, Shervin (2018): »Five Chinese Test Detection Stations Certified«, in: *Arms Control Association*, 9.3.2018, <https://www.arms-control.org/blog/2018-03-09/five-chinese-test-detection-stations-certified> (4.1.2022).

¹⁰⁰ Vgl. Johnson (2009), S. 135f.

¹⁰¹ Erstmals 1995 hat die chinesische Regierung ein »White Paper« veröffentlicht: Information Office of the State Council Of the People's Republic of China (1995): *China: Arms Control and Disarmament*, Beijing, <http://www.china.org.cn/e-white/army/index.htm> (4.1.2022).

¹⁰² Ausnahmen bilden bilaterale vertrauensbildende Übereinkommen sowie Transparenzvereinbarungen mit Russland und Indien sowie ein Abkommen über konventionelle Rüstungsbegrenzungen in Grenzgebieten zwischen China, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan aus dem Jahr 1997. Vgl. »The agreement between the Russian Federation, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Tajikistan and People's Republic of China on mutual reducing armed

forces around border of 24 April 1997«, <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=3872> (29.1.2022). Im Rahmen der letztgenannten Vereinbarung hat China auch an mehrseitigen Inspektionen teilgenommen und dabei seine ursprünglich vorhandene Skepsis gegenüber dem Instrument überwunden. Vgl. Zhao, Tong (2022), S. 16.

¹⁰³ Vgl. United Nations Office Disarmament Affairs (2022): *Outstanding Amounts / Prepayments by Year and Convention*, <https://is.gd/cid-PGW> (4.1.2022).

¹⁰⁴ Für das Haushaltsjahr 2021 weist die CTBTO allerdings einen chinesischen Zahlungsrückstand von sieben Millionen US-Dollar aus. Vgl. *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization* (2021): »CTBTO Member States' Payment at 19 September 2021«, https://www.ctbto.org/fileadmin/user_upload/treasury/38_19_Sep_2021_Member_States_Payments.pdf (4.1.2022).

¹⁰⁵ Vgl. Fung, Courtney J. / Shing-hon, Lam (2020): »Chinas »bürokratischer Fußabdruck« in den UN«, in: *Vereinte Nationen* 68 (6), S. 243–248, www.doi.org/10.35998/VN-2020-0026, S. 244.

¹⁰⁶ Vgl. ebd.

ständnis lassen Chinas Politik in einigen Themenfeldern ambivalent oder sogar widersprüchlich erscheinen. So hat China ein Interesse an starken Nichtverbreitungsregimen, um Proliferationsrisiken zu minimieren, welche die regionale Stabilität gefährden könnten. Chinas prinzipielle Unterstützung globaler Verbotsnormen und regionaler Nichtverbreitungsbemühungen gerät jedoch gelegentlich in Konflikt mit geopolitischen Geltungsansprüchen oder Wirtschaftsinteressen. Auch aus dem informellen Bündnis mit Russland ergeben sich Handlungszwänge, die einem Mitwirken an globalen Regimen entgegenstehen. Dies trifft insbesondere auf die enge Bindung Chinas an Russland im Syrienkonflikt zu, der Folgen für Beijings Haltung in Bezug auf eine Weiterentwicklung des Chemiewaffenübereinkommens hat. Regionale Nichtverbreitung wird so zu einer abhängigen Variable anderer Interessen, während Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle in Asien als eigenständiges Instrument chinesischer Außenpolitik kaum stattfindet.

China nimmt zugleich verschiedene Rollen in der Diskussion um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung ein. Es agiert einerseits als anerkannter Atomwaffenstaat im Verbund der P5, verwendet in Fragen der Abrüstung aber gleichzeitig die Rhetorik eines nicht paktgebundenen Staates. China will Nichtverbreitung stärken, legt aber aus der Perspektive eines (ehemaligen) Entwicklungslandes großen Wert auf Bestimmungen, die einen Technologieaustausch zwischen Vertragsstaaten fördern. Chinas Rolle wird zudem durch die Erfahrungen als Opfer westlicher und insbesondere japanischer Aggressionen mitbestimmt. Diese vergangenheitsbezogene Perspektive steht in einem Spannungsverhältnis zum Anspruch, eine regionale Vormachtstellung einzunehmen, und behindert ebenfalls die Entwicklung von Ansätzen der Rüstungskontrolle in Asien. Diese wird ganz überwiegend aus dem Blickwinkel regionaler Allianzbildung gesehen.

Aus deutscher Sicht sind es gerade diese Ambivalenzen, Unstimmigkeiten und Brüche, die als Ansatzpunkte für einen rüstungskontrollpolitischen Dialog dienen könnten, da chinesische Positionen in Themenfeldern wie der humanitären Rüstungskontrolle vergleichsweise flexibel sind und Berlin über die verschiedenen Rollenverständnisse ins Gespräch mit Beijing kommen könnte.

2.2.1 Zielkonflikt: Nonproliferation vs. (regionale) Machtpolitik

Chinas Mitgliedschaft in und Unterstützung von globalen Nichtverbreitungsregimen gerät gelegentlich in ein Spannungsverhältnis zu seinen regional- und geopolitischen Ambitionen. Einerseits will Beijing die Proliferation von Massenvernichtungswaffen verhindern, weil diese die internationale Sicherheit bedrohen und die friedliche Entwicklung gerade in solchen Regionen behindern, mit denen China enge wirtschaftliche Beziehungen unterhält. Zudem bietet sich China im Rahmen der E3/EU+3 bzw. der Sechsparteiengespräche mit Nordkorea die Möglichkeit, auf Augenhöhe mit anderen Großmächten zu agieren. Andererseits verfolgt China in Süd- und Ostasien sowie im Mittleren Osten eigen-

ne Interessen oder sieht Proliferationskandidaten als (schwierige) regionale Partner – im Wettstreit mit den USA.¹⁰⁷

PAKISTAN

Chinas Unterstützung für Pakistan ist Beleg für die Ambivalenz – oder Doppelzüngigkeit – chinesischer Nichtverbreitungspolitik. China hat Pakistans Entwicklung zu einem Atomwaffenbesitzer geduldet und sogar gefördert, indem es Informationen über den Atomwaffenbau mit Pakistan geteilt hat. So ist unter anderem das Design des Atomsprengekörpers, den China 1966 erprobt hatte, in pakistanischen Besitz gelangt.¹⁰⁸ Aus Beijings Perspektive stellt Pakistan ein Gegenwicht zum regionalen Konkurrenten Indien dar. Noch heute liefert China zivile Nukleartechnologie an Pakistan, das ebenso wie Indien außerhalb des NVV steht.¹⁰⁹

Pakistan blockiert in der Genfer Abrüstungskonferenz seit Jahrzehnten die Aufnahme von Verhandlungen über einen Vertrag, der die Produktion von waffenfähigem Spaltmaterial (*Fissile Material Cut-Off Treaty*, FMCT) untersagt, und macht seine Zustimmung nominell davon abhängig, dass Indiens Bestände an Spaltstoffen in einem künftigen Abkommen erfasst werden. Beobachter*innen fragen sich allerdings, ob sich hinter der pakistanischen Blockadehaltung nicht auch China versteckt.¹¹⁰

NORDKOREA

China nimmt eine Schlüsselrolle bei der Lösung des Konflikts um das nordkoreanische Atomwaffenprogramm ein.¹¹¹ Bei-

¹⁰⁷ Die Ambivalenzen chinesischer Rüstungskontrollpolitik hängen auch damit zusammen, dass der zentralistische Entscheidungsapparat nur unzureichend geeignet ist, die vielschichtigen Anforderungen, die sich aus Chinas gewachsenem Engagement in internationalen Governance-Strukturen ergeben, in eine kohärente Politik zu übersetzen. So ergeben sich Widersprüche und Spannungen zwischen den Interessen diverser Akteure, die aber aufgrund der Intransparenz des politischen Systems Chinas nur schwer auszuleuchten sind. Für den Versuch einer solchen Analyse der chinesischen nuklearen Nichtverbreitungspolitik siehe Hameiri, Shahar / Zeng, Jinghan (2020): »State Transformation and China's Engagement in Global Governance: The Case of Nuclear Technologies«, *The Pacific Review* 33 (6), S. 900–930.

¹⁰⁸ Der pakistanische Nuklearschmuggler A. Q. Khan hat diese Informationen dann an Libyen verkauft. Vgl. hierzu Lewis, Jeffrey (2005): »More on Libya's Bomb Design«, in: *Arms Control Wonk*, 8.10.2005, <https://www.armscontrolwonk.com/archive/200816/more-on-that-chinese-design-that-ended-up-in-libya> (4.1.2022).

¹⁰⁹ Vgl. Hassa, Syed Raza (2021): »Pakistan's Largest Chinese-Built Nuclear Plant to Start Operating«, in: *Reuters*, 21.5.2021, <https://www.reuters.com/business/energy/pakistans-largest-chinese-built-nuclear-plant-start-operating-2021-05-21> (4.1.2022).

¹¹⁰ Vgl. Hoell / Persbo (2020), S. 17.

¹¹¹ Vgl. Boc, Annie / Wacker, Gudrun (2018): »China: Zwischen Schlüsselrolle und Marginalisierung«, in: Hilpert, Hanns Günther / Meier, Oliver (Hrsg.): *Facetten des Nordkorea-Konflikts. Akteure, Problemlagen und Europas Interessen*, SWP-Studie 18, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, S. 30–34, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2018S18_hlp_mro.pdf; Gareis, Sven Bernhard (2020): »Ordnungs- oder Garantiemacht? Chinas Rolle im Nordkorea-Konflikt«, in: Staack, Michael (Hrsg.): *Der Nordkorea-Konflikt. Interessenlagen, Konfliktdimensionen, Lösungswege*, Opladen / Berlin / Toronto, S. 139–153.

jings traditionell enge Beziehungen zu Pjöngjang sowie die wirtschaftliche Abhängigkeit Nordkoreas von China erhöhen dessen Einflussmöglichkeiten auf die nordkoreanische Politik. Gleichzeitig sind die bilateralen Beziehungen unter Kim Jong-un jedoch deutlich abgekühlt und Chinas Verärgerung über das Verhalten Nordkoreas, z. B. seine Raketentests, war deutlich erkennbar. Beijing will eine militärische (insbesondere nukleare) Eskalation des Konflikts zwischen Pjöngjang und Washington, gleichzeitig aber auch einen Kollaps des nordkoreanischen Regimes vermeiden. China hat die internationalen Sanktionen gegen Nordkorea mitgetragen, diese allerdings zeitweise nur lückenhaft umgesetzt.¹¹²

China hat aus mehreren Gründen Interesse an einer Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel: Erstens ist Nordkoreas Atomwaffenprogramm ein Treiber der ohnehin massiven militärischen US-Präsenz in der Region. Die Stationierung des US-Raketenabwehrsystems THAAD in Südkorea etwa sieht China mit großer Sorge, weil es befürchtet, dass Washington die Frühwarn- und Zielerfassungsradare auch zur Erfassung chinesischer Langstreckenwaffen nutzen kann.

Zweitens ist China über die direkten Auswirkungen des nordkoreanischen Atomprogramms auf die eigene Sicherheit besorgt. Das nordkoreanische Atomtestgelände befindet sich in unmittelbarer Nähe der chinesischen Grenze. Immer wieder gab es Befürchtungen, dass ein unterirdischer nordkoreanischer Atomtest Radioaktivität freisetzen und bei ungünstiger Wetterlage auch chinesisches Territorium verseuchen könnte.

Drittens muss China besorgt über Proliferationsrisiken sein, die von Nordkorea ausgehen. Nordkorea hat in der Vergangenheit Raketentechnologie unter anderem an Pakistan und Iran geliefert und so zu einer Verschärfung von Proliferationskrisen beigetragen.¹¹³

IRAN

China wirkt seit 2006, als der VN-Sicherheitsrat erstmals eine sanktionsbewehrte Resolution im Zusammenhang mit dem Konflikt über das iranische Atomprogramm verabschiedete, als zentraler Akteur an der Lösung des Konflikts mit. China hat die Aushandlung des JCPoA 2015 konstruktiv begleitet und konnte in begrenztem Umfang zwischen Iran und den USA vermitteln. Zudem beteiligte sich Beijing an verschiedenen Aspekten der Umsetzung des JCPoA und übernahm unter anderem die Federführung bei der Konversion des Schwerwasserreaktors in Arak in eine Anlage zur Produktion medizinischer Isotope.

¹¹² Vgl. Berger, Andrea (2017): *A House Without Foundations: The North Korea Sanctions Regime and its Implementation*, Royal United Services Institute, Whitehall Reports 3-17, London, http://theasiadialogue.com/wp-content/uploads/2017/08/201706_whr_a_house_without_foundations_web.pdf (5.1.2022).

¹¹³ Vgl. Arms Control Association (2020): *North Korea Proliferation Issues*, <https://www.armscontrol.org/taxonomy/term/141> (29.1.2022).

China schaut auf den iranischen Nuklearkonflikt vor allem durch die ökonomische Brille. Iran ist für China ein wichtiger Energielieferant. Nachdem der VN-Sicherheitsrat die Sanktionen gegen Iran ab 2010 verschärft hatte, begann auch China seinen Energiehandel mit Iran sukzessive einzuschränken. Mit der beginnenden Umsetzung des JCPoA im Jahr 2016 konnten chinesische Unternehmen aber wieder unbegrenzt in Iran investieren. Die USA verhängten ab 2018 Sanktionen gegen Iran und verletzten damit das JCPoA. Diese US-Sanktionen setzte Beijing teilweise um, insbesondere weil chinesischen Unternehmen bei Nichtbefolgung der Ausschluss vom amerikanischen Markt gedroht hätte. Gegenwärtig ist China zu Irans größtem Abnehmer von Erdöl geworden. Umgekehrt macht iranisches Rohöl aktuell ca. sechs Prozent der chinesischen Öl-Importe aus.¹¹⁴ Im Jahr 2020 vereinbarten China und der Iran eine langfristig angelegte, vor allem wirtschaftliche und sicherheitspolitische Partnerschaft.¹¹⁵

Das chinesische Interesse an einer diplomatischen Lösung des Iran-Konflikts hat auch sicherheitspolitische Gründe. Beijing muss besorgt sein, dass iranische Trägertechnologie in Drittstaaten gelangt, etwa nach Nordkorea oder Pakistan. Darüber hinaus würde eine militärische Eskalation die chinesischen Investitionen und Interessen in der Region gefährden.¹¹⁶ Dies betrifft insbesondere die Energieversorgung: 2019 stammten bis zu 50 Prozent der chinesischen Rohölimporte aus dem gesamten Mittleren Osten.¹¹⁷

China kritisierte die Entscheidung der Trump-Administration vom Mai 2018, sich nicht mehr an die Bestimmungen des JCPoA und der VN-Sicherheitsratsresolution 2231 zu halten, scharf. Die Biden-Administration hat demgegenüber Kontakt mit China aufgenommen, um Beijings Unterstützung für eine mögliche Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Iran zu gewinnen.¹¹⁸

¹¹⁴ Vgl. Aizhu, Chen / Lawler, Alex (2021): »China's Iran oil purchases rebound on lower prices, fresh quotas«, in: *Reuters*, 11.11.2021, <https://www.reuters.com/business/chinas-iran-oil-purchases-rebound-lower-prices-fresh-quotas-2021-11-10> (4.1.2022).

¹¹⁵ Die Vereinbarung sieht militärische Zusammenarbeit bei Ausbildung und Übungen, gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sowie eine engere Zusammenarbeit der Geheimdienste vor. Vgl. Fasihi, Farnaz / Lee, Steven (2020): »China and Iran Near Trade and Military Partnership, Defying U.S.«, in: *The New York Times*, 11.7.2020, <https://www.nytimes.com/2020/07/11/world/asia/china-iran-trade-military-deal.html> (28.1.2022).

¹¹⁶ Vgl. Johanson, Daniel (2019): »Becoming a »Responsible Power?: China's New Role During the JCPOA Negotiations«, in: *E-International Relations*, 4.4.2019, <https://www.e-ir.info/2019/04/04/becoming-a-responsible-power-chinas-new-role-during-the-jcpoa-negotiations> (4.1.2022).

¹¹⁷ Vgl. Stanzel, Angela (2019): *Chinas Weg zur Geopolitik. Fallstudie zur chinesischen Iran-Politik an der Schnittstelle zwischen regionalen Interessen und globaler Machtrivalität*, SWP-Studie 26, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2021S26_China-Iran.pdf (4.1.2022), S. 8–9.

¹¹⁸ Vgl. Mohammed, Arshad / Irish, John (2021): »EXCLUSIVE U.S. has reached out to China about cutting oil imports from Iran, officials say«, in: *Reuters*, 29.9.2021, <https://www.reuters.com/business/exclusive-us-has-reached-out-china-about-cutting-oil-imports-iran-officials-say-2021-09-28> (4.1.2022).

Eine solche Einbindung Chinas bleibt auch wichtig, da Beijing aus wirtschaftlichen und geostrategischen Gründen die Ausfuhr ziviler Nukleartechnologie steigert. China kann sich auf dem globalen Nuklearmarkt zu einem ernstzunehmenden Konkurrenten Russlands entwickeln.¹¹⁹ Auch problematische Staaten wie Pakistan und Saudi-Arabien sind Empfängerländer ziviler chinesischer Nukleartechnologie. Damit droht China, einen aus Sicht des Proliferationsrisikos besorgniserregenden Trend zu verstärken: Zivile Nuklearkooperationen mit Drittstaaten werden wieder zu einem Instrument der Großmächtekonkurrenz.¹²⁰

2.2.2 Rollenverständnis und Rhetorik: Vormacht oder Entwicklungsland?

Chinas Selbstverständnis in Rüstungskontrollregimen changiert zwischen dem Anspruch, eine (regionale) Vormacht zu sein, und dem tradierten Rollenbild eines Entwicklungslandes sowie den Erfahrungen als Opfer westlicher und insbesondere japanischer Aggression.

MITGLIED IM NUKLEAREN CLUB ODER NICHT PAKTGEBUNDENER STAAT?

Beijing hat den NVV (wie auch Indien) lange als diskriminierend kritisiert und (nicht ganz unzutreffend) argumentiert, dass die USA und die Sowjetunion den Vertrag auch als Instrument sahen, um Staaten wie China die volle Entwicklung eines Atomwaffenarsenals zu verwehren. Diese Position änderte sich Mitte der 1980er-Jahre im Zuge der ökonomischen Öffnung des Landes. Beijing begann in der Folge, sich in das nukleare Nichtverbreitungsregime zu integrieren. 1990 nahm Beijing erstmals an einer NVV-Überprüfungskonferenz teil. Im März 1992 trat China, ein halbes Jahr vor Frankreich, dem NVV bei.¹²¹

Politisch bewegt sich China im NVV seitdem zwischen den Positionen der NAM, die vor allem die Interessen des Globalen Südens aus Sicht von Nichtnuklearwaffenstaaten vertreten, und der Rolle als Atomwaffenstaat und Mitglied der P5. China befürwortet nach eigenem Bekunden eine atomwaffenfreie Welt und erklärt wiederkehrend, an keinem nuklearen Rüstungswettbewerb mitwirken zu wollen. China ist der einzige NVV-Atomwaffenstaat, der einen Verzicht auf den Ersteinsatz von Atomwaffen erklärt hat, und setzt sich dafür ein, dass die anderen Kernwaffenstaaten nachfolgen. Dieser Verzicht war stets ein integraler Bestandteil der chinesischen

Atomwaffenpolitik.¹²² In der gleichen Argumentationslinie unterstützt China auch rechtsverbindliche negative Sicherheitsgarantien der Atomwaffenbesitzer. Zudem fordert Beijing seit den 1960er-Jahren, dass die Atomwaffenstaaten auf die Stationierung von Kernwaffen außerhalb ihres eigenen Territoriums verzichten. All dies sind klassische Positionen nicht paktgebundener Staaten. Diese Haltung hat in der Folge des russischen Angriffs auf die Ukraine Risse bekommen. In einer gemeinsamen Erklärung vom Dezember 2013 hatte China der Ukraine zugesagt, sie nicht nuklear zu bedrohen und, im Falle einer nuklearen Bedrohung durch einen Drittstaat (allerdings unspezifische) Sicherheitszusagen gegeben.¹²³ Auf die expliziten nuklearen Drohungen Russlands hat China allerdings nicht entsprechend dieser Zusagen reagiert.

Besonders scharf protestiert China gegen die geplante Lieferung von nuklearbetriebenen U-Booten an Australien durch Großbritannien und die USA im Rahmen des 2021 ins Leben gerufenen AUKUS-Bündnisses. Beijing kritisiert, dass die beiden P5-Staaten ein Schlupfloch im NVV ausnutzen, welches die Nutzung von hochangereichertem Uran für nicht explosive Zwecke erlaubt und solche Verwendungen der Kontrolle der IAEA entzieht. Obwohl hier grundsätzlich – und in der Sache nachvollziehbar – die Lieferung von sensibler Nukleartechnologie an einen Nichtkernwaffenstaat kritisiert wird, geht es China sicher auch darum, die Aufrüstung eines regionalen Gegenspielers zu kritisieren und dies im Vorfeld der 10. Überprüfungskonferenz des NVV propagandistisch auszunutzen.

Trotz aller Abrüstungsrhetorik übt Beijing den festen Schulterschluss mit den anderen P5, wenn es darum geht, Forderungen nach einer umfassenden Ächtung von Atomwaffen entgegenzutreten. So hat China alle Statements der P5 gegen den 2017 verabschiedeten AVV mitgetragen. China ist nicht bereit, dem AVV beizutreten und wird vermutlich auch nicht als Beobachter an der ersten Konferenz der AVV-Mitglieder im Juni 2022 teilnehmen.¹²⁴ Allerdings ist die chinesische Position auch hier nicht vollständig konsistent. So hat sich China als einziger Kernwaffenbesitzer im Dezember 2016 bei der Abstimmung über die Aufnahme von Verhandlungen über einen Atomwaffenverbotsvertrag enthalten. Und zumindest rhetorisch bleibt Chinas Haltung zu Atomwaffen an Positionen der AVV-Unterstützer anschlussfähig.¹²⁵

¹¹⁹ Vgl. The Economist (2018): »Russia leads the world at nuclear-reactor exports. China is its only real competitor«, 7.9.2018, <https://www.economist.com/graphic-detail/2018/08/07/russia-leads-the-world-at-nuclear-reactor-exports> (5.1.2022).

¹²⁰ Vgl. Means, Aubrey (2021): »Saving the World Twice Over: How Addressing Climate Change Provides Opportunities for US-Russian Cooperation«, in: Bidgood, Sarah / Potter, William C. (Hrsg.): *End of an Era. The United States, Russia, and Nuclear Nonproliferation*, Monterey, CA, S. 159–185, hier S. 166ff.

¹²¹ Vgl. Zhu, Mingquan (1997): »The Evolution of Chinas Nuclear Nonproliferation Policy«, in: *The Nonproliferation Review*, Winter 1997, S. 40–48, <https://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/npr/zhu42.pdf> (4.1.2022).

¹²² Der damalige Staatschef Zhou Enlai teilte den Verzicht auf den Ersteinsatz »feierlich« allen Staatschefs am 17. Oktober 1964, also einen Tag nach dem ersten chinesischen Atomtest, in einem Telegramm mit. Vgl. Zhu (1997), S. 44.

¹²³ »China undertakes unconditionally not to use or threaten to use nuclear weapons against Ukraine as a non-nuclear-weapon state and to provide corresponding security assurances to Ukraine in the event of aggression or threat of aggression against Ukraine using nuclear weapons.« Zitiert in Kulacki, Gregory (2022): »China's Broken Promise to Ukraine«, *All Things Nuclear*, 18.3.2022, <https://allthingsnuclear.org/gkulacki/chinas-broken-promise-to-ukraine> (23.04.2022).

¹²⁴ China hat 2013/2014 auch nicht an den drei Konferenzen zu den humanitären Folgen von Atomwaffeneinsätzen teilgenommen.

¹²⁵ Vgl. Wang, Raymond / Zhao, Tong (2017): »China and the Nuclear Ban Treaty«, in: Shetty, Shatabhisha / Raynova, Denitsa (Hrsg.): *Breakthrough or Breakpoint? Global Perspectives on the Nuclear Ban Treaty*, European Leadership Network, Global Security Special Report, London, S. 26–31.

Das ambivalente Rollenverständnis Chinas zeigt sich ebenso in der Positionierung gegenüber Exportkontrollregimen für proliferationsrelevante Technologien. Grundsätzlich befürwortet Beijing die Umsetzung von Ausfuhrkontrollen, die »fair, vernünftig und nicht diskriminierend« sind.¹²⁶ China strebt dabei einerseits die Mitgliedschaft in Arrangements an, in denen relevante, (überwiegend) westliche Lieferländer ihre Ausfuhrpolitiken koordinieren, andererseits werden solche Zusammenschlüsse wie die Australische Gruppe zur Kontrolle für bestimmte Chemikalien und biologische Agenzien – im Einklang mit NAM-Positionen – wegen ihres geschlossenen Charakters und mangelnder Transparenz als diskriminierend kritisiert.

Trotz der grundsätzlichen Kritik an Exportkontrollregimen wirkt China seit 2004 in der Gruppe der nuklearen Lieferländer (*Nuclear Suppliers Group*, NSG) und seit 1997 im sogenannten Zangger-Ausschuss als Teilnehmer mit. In der NSG hat Beijing sogar die auf amerikanisches Drängen 2008 erteilte Ausnahmegenehmigung von NSG-Bestimmungen für das außerhalb des NVV stehende Indien mitgetragen. Die von Washington gewünschte NSG-Mitgliedschaft Indiens lehnt Beijing aber weiterhin ab und übernimmt dabei teilweise die von Pakistan erhobene Forderung nach einer Gleichbehandlung der beiden südasiatischen Konkurrenten. Die geopolitische Konkurrenz mit den USA schlägt immer stärker auf Beijings Verhalten auch in solchen Foren eigentlich gleichgesinnter »Technologiehalter« durch.

China hat seine Exportkontrollgesetzgebung in den letzten drei Jahrzehnten allerdings immer mehr den Richtlinien der Australischen Gruppe und des Trägertechnologie-Kontrollregimes (*Missile Technology Control Regime*, MTCR) angepasst.¹²⁷ Obwohl die Umsetzung dieser Bestimmungen vielfach mangelhaft bleibt, ist ein Trend zur Konvergenz mit westlichen Politiken unverkennbar.¹²⁸ Dies hat auch wirtschaftliche Gründe, da Verletzungen von Ausfuhrnormen immer wieder zu US-Sanktionen gegenüber beteiligten Unternehmen führen.

Auch in den CTBT-Verhandlungen hat China auf der Gleichbehandlung aller Atomwaffenbesitzer bestanden. Allerdings hat Beijing den CTBT unterschrieben, obwohl der regionale Konkurrent Indien dem Abkommen weiter fernbleibt. Aus Sicht eines sich entwickelnden Landes hatte Chi-

na sich bei den Atomteststopp-Verhandlungen lange dafür eingesetzt, dass Nuklearexplosionen für friedliche Zwecke nicht verboten werden, und führte an, dass solche Explosionen für die eigene wirtschaftliche Entwicklung notwendig seien. Beijing konnte sich am Ende mit dieser Position nicht durchsetzen, sodass der CTBT nun alle Atomversuche verbietet.¹²⁹

Chinas Sonderstellung wird auch dadurch deutlich, dass Beijing in multilateralen Foren außerhalb jener Regionalgruppierungen agiert, welche die Interessen ihrer Mitglieder bündeln. China positioniert sich politisch zwar meist nah an der Gruppe der neutralen und nicht paktgebundenen Staaten und bezeichnet sich etwa in der Genfer Abrüstungskonferenz oder bei Staatentreffen in multilateralen Abrüstungsverträgen als »Group of One«.¹³⁰ Beijing thematisiert dabei jedoch – wie andere nicht paktgebundene Staaten –, dass die (ehemaligen) Entwicklungsländer allenfalls eine nachgeordnete Rolle bei der Aushandlung multilateraler Regime gespielt hätten, und fordert vor diesem Hintergrund eine generelle Anpassung der Regeln an die Interessen der Schwellenmächte ein. Aus Sicht vieler westlicher Staaten sind die Forderungen dieser Akteure, etwa nach einem besseren Zugang zu Dual-Use-Technologien, hingegen problematisch, weil sie insgesamt mit einer Neuausrichtung dieser Abkommen einhergehen würden.

CHINA ALS OPFER AN DER SEITE DER TÄTER: BIO- UND CHEMIEWAFFEN

China ist seit dem Inkrafttreten des CWÜ im Jahr 1997 Vertragspartei. Bei seinem Beitritt hat Beijing ein ehemaliges Chemiewaffenprogramm deklariert, das aber nach eigenen Angaben vollständig abgerüstet worden sei. Routineinspektionen der OVCW in China finden ohne größere Probleme statt.

Zugleich hält Beijing im VN-Sicherheitsrat und in der OVCW Russland den Rücken frei, wenn Moskau das syrische Regime vor den Konsequenzen des wiederholten Einsatzes von Chemiewaffen schützt. China und Russland haben wiederholt ihr Veto im VN-Sicherheitsrat eingelegt, um eine Überweisung der Ermittlungen zu den Chemiewaffenangriffen in Syrien an den Internationalen Strafgerichtshof zu verhindern.¹³¹ Beide Länder führen eine Gruppe von 20–30 Staaten in der OVCW an – darunter auch Iran, Syrien und Kuba –, die in Fundamentalopposition zu einer erweiterten Gruppe westlicher Staaten (bisher er-

¹²⁶ The State Council Information Office of the People's Republic of China (2021): »China's Export Controls«, First Edition, Beijing, Dezember 2021, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1718303/1718303.htm> (4.1.2022).

¹²⁷ Ähnliches gilt für den HCoC, dem China unter anderem vermutlich wegen der im Regime enthaltenen Transparenzgebote fernbleibt. Vgl. Bondaz, Antoine / Liu, Daniel / Maitre, Emmanuelle (2021): *The Hague Code of Conduct and China*, HCoC Research Papers 8, September 2021, <https://www.nonproliferation.eu/hcoc/wp-hcoc/uploads/2021/09/HCoC-and-China-vf.pdf> (4.1.2022).

¹²⁸ Vgl. Zhao, Jizhou (2013): *China's Non-proliferation Controls: A Policy Overview, and Implications for the EU*, NFG Working Paper Nr. 2/2013, Berlin, <https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/18624/wp213-china-multilateral-export-control-regimes.pdf?sequence=1&isAllowed=y&save=y>.

¹²⁹ Vgl. Johnson (2009), S. 93ff.

¹³⁰ Vgl. Dee, Megan (2017): »Group Dynamics and Interplay in UN Disarmament Forums: In Search of Consensus«, in: *The Hague Journal of Diplomacy* 12 (2–3), S. 158–177, www.doi.org/10.1163/1871191X-12341364.

¹³¹ Vgl. Black, Ian (2014): »Russia and China veto UN move to refer Syria to international criminal court«, in: *The Guardian*, 22.5.2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/may/22/russia-china-veto-un-draft-resolution-refer-syria-international-criminal-court> (4.1.2022).

folglos) versuchen, starke Reaktionen der Völkergemeinschaft und eine Weiterentwicklung der Chemie- und Biowaffenregime zu verhindern.¹³²

Chinas Politik im Chemiewaffenbereich wird durch die Folgen der japanischen Besatzung während des Zweiten Weltkriegs belastet. Die japanische Armee hinterließ große Mengen chemischer Kampfstoffe in China. Zwischen 700.000 (japanische Schätzung) und 2.000.000 Chemiewaffen (chinesische Angaben) befanden sich bei Kriegsende an 90 verschiedenen Orten in 18 chinesischen Provinzen. Zwischen 1945 und 2009 sind ca. 750 Menschen durch Kontakt mit diesen Waffen gestorben oder verletzt worden.¹³³

Unter dem CWÜ ist Japan für die sichere Vernichtung dieser Bestände vor Ort verantwortlich. Die teure und technisch aufwändige Entsorgung lief Ende der 1990er-Jahre schleppend an, konnte jedoch – auch aufgrund von Verzögerungen infolge der Covid-19-Pandemie – bis heute nicht abgeschlossen werden.¹³⁴ China nutzt diesen Sachverhalt propagandistisch aus und stellt Japans Verantwortung in den Vordergrund. Jenseits dieser Rhetorik kann die Entsorgung der alten Chemiewaffen aber auch als Modell für japanisch-chinesische Kooperation gesehen werden.¹³⁵

Während des Zweiten Weltkriegs war China Opfer horrender japanischer Biowaffenangriffe und -experimente, die bis zu 250.000 Zivilist*innen und Soldat*innen das Leben kosteten. Unter der japanischen Besatzung führte die berüchtigte Einheit 731 zudem Experimente mit biologischen Waffen an chinesischen Kriegsgefangenen durch. Diese Erfahrung prägt Beijings Politik bis heute. So hat China bei seinem Beitritt zum BWÜ 1984 eine Erklärung hinterlegt, dass es sich von seinen Verpflichtungen im Falle eines Biowaffenangriffs entbunden sieht.¹³⁶

HUMANITÄRE RÜSTUNGSKONTROLLE: LANDMINEN, STREUMUNITION UND DER WAFFENHANDELSVERTRAG

Augenfällig ambivalent ist das Rollenverständnis Chinas ebenfalls in der humanitären Rüstungskontrolle. Infolge der abrüstungspolitischen Blockadehaltung der Großmächte bemühen sich vor allem Länder des Globalen Südens ebenso wie einige westliche Mittelmächte seit den 1990er-Jahren darum, Abkommen außerhalb von Foren zu

verhandeln, in denen das Konsensprinzip gilt. Im Fokus steht dabei oft die Perspektive der Opfer militärischer Gewalt, im Gegensatz zum oft stabilitäts- und staatsorientierten Ansatz traditioneller Rüstungskontrollinstrumente. Ergebnisse waren unter anderem die Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung (Ottawa-Konvention) von 1999 und das Übereinkommen über Streumunition (Oslo-Übereinkommen) von 2010.¹³⁷

China zeigt sich der humanitären Argumentation gegenüber offen, lehnt die normbasierte Herangehensweise dieser Verträge aber ebenso ab wie die Umgehung des Konsensprinzips. Es ist zu vermuten, dass China mit seiner ambivalenten Haltung gegenüber humanitären Rüstungskontrollverträgen seinen politischen Status gegenüber den Ländern des Globalen Südens verbessern will, ohne gleichzeitig Abrüstungsverpflichtungen zu übernehmen. So ist Beijing den Verhandlungen über das Oslo-Übereinkommen und die Ottawa-Konvention ferngeblieben und hat keinen der beiden Verträge unterschrieben. Wie andere ständige Sicherheitsratsmitglieder, die einen Machtverlust befürchten, hat China die Aushandlung der Abkommen außerhalb der konsensbasierten Institutionen kritisiert. Beijing nimmt jedoch als Beobachter an den Treffen der Vertragsstaaten beider Abkommen teil und unterstützt wichtige, in den Verträgen angelegte Prinzipien, etwa den Grundsatz im Oslo-Übereinkommen, dass Verursacher für die Räumung der Streumunition verantwortlich sind.¹³⁸

Chinas ambivalente Haltung spiegelt sich auch darin, dass es zwar die Produktion von Streumunition zugegeben hat, solche Waffen allerdings nie eingesetzt haben will.¹³⁹ China hat seine Bestände an Anti-Personenminen erheblich reduziert, verzichtet allerdings nicht vollumfänglich auf den Besitz dieser Waffen.¹⁴⁰ Einen Beitritt zur Ottawa-Konvention lehnt Beijing aus sicherheitspolitischen Gründen ab, obwohl es die Produktion von Minen ohne Selbstzerstörungsmechanismus vermutlich eingestellt und viele alte Minen zerstört hat.

Ähnlich ambivalent ist Beijings Position gegenüber multilateralen Ansätzen zur Regulierung des Waffenhandels. Exporte von Waffen sind für China ein zunehmend wichtiges Mittel der Einflussnahme und der Wirtschaftspolitik. Über das letzte Jahrzehnt gesehen war China weltweit der fünftgrößte Waffenexporteur und liegt damit einen Platz hinter Deutschland.¹⁴¹ Der Abstand zu den USA, die nach

¹³² Vgl. Kelle, Alexander (2021): *Chemiewaffeneinsätze aufklären und ahnden – Syrien als Testfall für das Völkerrechtprinzip?*, Policy Brief 3/2021, Institut für Friedens- und Sicherheitspolitik, Hamburg, https://ifsh.de/file/publication/Policy_Brief/21_03_IFSH_Policy_Brief_Alexander_Kelle_web.pdf (5.1.2022)

¹³³ Vgl. Gao, Wanglai (2017): »Unearthing poison: Disposal of abandoned chemical weapons in China«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists* 73 (6), S. 404–410, www.doi.org/10.1080/00963402.2017.1388678.

¹³⁴ Vgl. Statement By H.E. Ambassador Tan Jian (2021).

¹³⁵ Vgl. Gao (2017).

¹³⁶ Vgl. »China«, in: *Nuclear Threat Initiative*, <https://www.nti.org/countries/china> (4.1.2022).

¹³⁷ Auch der AVV mit seiner Betonung der humanitären Folgen von Atomwaffeneinsätzen kann in diese Tradition der humanitären Rüstungskontrolle eingeordnet werden.

¹³⁸ Vgl. Landmine & Cluster Munition Monitor (2020): »China: Cluster Munition Ban Policy«, 19.11.2020, <http://the-monitor.org/en-gb/reports/2020/china/cluster-munition-ban-policy.aspx> (4.1.2022).

¹³⁹ Vgl. ebd.

¹⁴⁰ Vgl. Landmine & Cluster Munition Monitor (2020): »China: Mine Ban Policy«, 15.11.2020, <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2020/china/mine-ban-policy.aspx> (4.1.2022).

¹⁴¹ Vgl. SIPRI Arms Transfers Database, <https://www.sipri.org/databases/armstransfers> (4.1.2022).

wie vor mit Abstand der größte Waffenlieferant sind, hat sich erheblich verringert. Im gleichen Zeitraum war Beijing der drittgrößte Waffenimporteure hinter Saudi-Arabien und Indien.¹⁴²

Dem Vertrag über den internationalen Waffenhandel (ATT) ist Beijing 2020 beigetreten. Bis einschließlich 2018 ist China seinen Meldepflichten unter dem VN-Waffenregister in begrenztem Umfang nachgekommen. Im Rahmen des Registers sind Staaten politisch verpflichtet, einen bestimmten Grad von Transparenz über Waffentransfers herzustellen, indem sie den VN Importe und Exporte von bestimmten Großwaffen melden. Nach 2018 hat Beijing hingegen keine entsprechenden Informationen mehr an die VN übermittelt.¹⁴³ Beijing folgt damit einem bedauerlichen Trend zu abnehmender Offenheit, der seit etwa Mitte der 2000er-Jahre weltweit und besonders ausgeprägt in Asien zu beobachten ist.¹⁴⁴

¹⁴² Vgl. ebd.

¹⁴³ Vgl. United Nations Register of Conventional Arms, <https://www.unroca.org> (4.1.2022). China ist 2021 unter dem ATT seinen Berichtspflichten nachgekommen, allerdings unter der Maßgabe, dass die Deklaration nicht veröffentlicht wird. Vgl. »Arms Trade Treaty: Initial Reports as of 25 October 2021«, <https://thearmstradetreaty.org/initial-reports.html?templated=209839> (27.1.2022). Wir danken Michael Brzoska für den Hinweis.

¹⁴⁴ Vgl. United Nations Register of Conventional Arms, <https://www.unroca.org/participation> (4.1.2022).

3

OPTIONEN FÜR EINEN RÜSTUNGSKONTROLLPOLITISCHEN DIALOG MIT CHINA

Die Themenfelder Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sind geeignet, die mit dem chinesischen Einflussstreben verbundenen Chancen zu maximieren und gleichzeitig die Gefahren des militärischen Dominanzstrebens zu verringern. Angesichts der politischen, wirtschaftlichen und technologischen Bedeutung Chinas werden multilaterale Regime der Abrüstung und Rüstungskontrolle mittelfristig ohne Mitwirken Beijings nicht funktionsfähig sein. Regional sind Ansätze der Vertrauensbildung notwendig, um unkontrollierte Rüstungswettläufe zumindest ansatzweise einzuhegen. Auch die nukleare Risikoreduzierung erfordert eine gleichberechtigte Einbeziehung Chinas.

Rüstungskontrollpolitische Dialoge sollten weder propagandistische Maximalforderungen Beijings noch Forderungen nach einer Einbeziehung Chinas in die amerikanisch-russische nukleare Rüstungskontrolle zum Ausgangspunkt haben. Zudem sollte man nicht davon ausgehen, dass solche Gespräche angesichts der chinesischen Aufrüstung aussichtslos sind. Vielmehr gilt es, nüchtern zur Kenntnis zu nehmen, dass China vorerst nicht bereit ist, seine Politik grundsätzlich zu verändern. Diese Politik verfolgt das übergeordnete Ziel, den USA durch asymmetrische und zunehmend auch symmetrische Aufrüstung Paroli bieten zu können.

Plumpe Forderungen an China, etwa die eigenen Atomwaffen im Rahmen von trilateralen Gesprächen mit Russland und den USA auf ein Minimalniveau zu begrenzen, sind daher nicht erfolgversprechend. Mit der Suspendierung des russischen-amerikanischen Dialogs über strategische Stabilität, bei denen über Nachfolgeabkommen für das 2026 auslaufende New START-Abkommen über die Begrenzung strategischer Atomwaffen gesprochen wurde, stellt sich die Frage einer Einbeziehung Chinas bis auf Weiteres ohnehin nicht mehr.¹⁴⁵ Aus chinesischer Sicht besteht nur geringes Interesse an einer Einbeziehung in bestehende Rüstungskontrollabkommen sowie in neue Regime, sofern diese die eigene Unterlegenheit festschreiben. Dies trifft unter anderem auf Regelungen bei neuen Waffentechnologien zu, wenn diese als Instrumente des asymmetrischen Machtausgleichs gesehen werden. Zudem wird das Thema

Rüstungskontrolle derzeit von breiteren strategischen Herausforderungen (Handel, Technologie, geistiges Eigentum, Hongkong, Taiwan) überlagert. China sieht Rüstungskontrolle zugleich als zwischenstaatlichen Verhandlungsgegenstand und steht rüstungskontrollpolitischen Instrumenten, die auf der gesellschaftlichen Ebene ansetzen, skeptisch gegenüber.

Jenseits dieser Grundsätze ergeben sich allerdings generische Ansatzpunkte für ein abgestimmtes oder gar gemeinsames Vorgehen in rüstungskontrollpolitischen Themen. Deutschland sollte Chinas rüstungskontrollpolitische Grundsätze, insbesondere das Streben nach strategischer Ebenbürtigkeit und die Skepsis gegenüber intrusiven und Governance-Ansätzen, dabei zur Kenntnis nehmen und, wo geboten, Unterschiede zur deutschen und europäischen Position artikulieren. *Spezifität, Flexibilität und Dialogbereitschaft* können die Erfolgchancen rüstungskontrollpolitischer Dialogversuche erhöhen.

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

Zweitens sollten Dialoge möglichst themenspezifisch sein. Das Feld der Abrüstung und Rüstungskontrolle hat sich mittlerweile so ausdifferenziert, dass die generelle Forderung nach einer Einbeziehung Chinas ins Leere läuft. Faktische Querverbindungen zwischen Themen sind zwar nicht ganz auszublenden, etwa in Fragen der Abrüstung und Nichtverbreitung, zugleich besteht aber das Risiko, Gespräche durch allzu viele Verknüpfungen zu überladen.

Drittens sollten Gesprächsangebote eher Themen als Ausgangspunkt nehmen, in denen das Rollenverständnis Chinas noch ambivalent ist. Zielkonflikte zwischen den geopolitischen Ambitionen Beijings und der generellen Unterstützung für die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen bieten Möglichkeiten der Einbeziehung Chinas in die Bearbeitung regionaler Proliferationskrisen, etwa bei den

¹⁴⁵ Detsch, Jack / Gramer, Robbie: »U.S. Halts Russian Nuclear Talks«, *Foreign Policy*, February 25, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/02/25/biden-russia-arms-control-talks-ukraine-invasion> (24.4.2022).

Bemühungen um eine diplomatische Lösung des Nuklearkonflikts mit Iran. China sieht sich nach wie vor als ein sich entwickelndes Land und ist daher bereit, bei bestehenden Verträgen der humanitären Rüstungskontrolle mitzuwirken, Beiträge zur Umsetzung positiver Vertragsverpflichtungen zu leisten und neue Themen im Umfeld des VN-Waffenübereinkommens zu diskutieren.¹⁴⁶

Viertens ist es wünschenswert, Chinas Mitwirkung in den mittlerweile vielfältigen Gruppen gleichgesinnter Staaten zu befördern und einzufordern. China wirkt in einigen Gruppen mit, etwa der CEND-Initiative, und hat bei der *International Partnership for Nuclear Disarmament Verification* (IPNDV) als Beobachter teilgenommen. Die P5 sind mit aus deutscher Perspektive wichtigen Gruppen wie der Stockholm-Initiative und der *Nonproliferation and Disarmament Initiative* (NPD) im Gespräch. Diese Einbeziehung ist wichtig, um Gesprächskanäle zu schaffen. Selbst niedrigschwellige Dialoge können helfen, Gesprächskanäle zu etablieren, Einblicke in die chinesische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu ermöglichen und so den Boden für die Aufnahme von Dialogen auf formeller Ebene zu einem späteren Zeitpunkt zu bereiten. Idealerweise kann es auf diese Weise gelingen, China in rüstungskontrollpolitische Gesprächsrahmen zu involvieren, die Russland nicht als Mitglied haben.

Beijing und Moskau haben sich zwei Wochen vor Russlands Angriff auf die Ukraine am Rande der Winterolympiade im Rahmen einer von den Präsidenten Xi und Putin verabschiedeten bilateralen Erklärung Grundsätze ihrer außen- und sicherheitspolitischen Kooperation verständigt.¹⁴⁷ Diese Erklärung verortet die hier beschriebenen Grundsätze chinesischer Rüstungskontrollpolitik, wie das Insistieren auf dem intergouvernementalen Charakter von Rüstungskontrolle und dem Konsensprinzip, ausdrücklich und ausführlich in dieser bilateralen chinesisch-russischen Kooperation. Ob und inwiefern sich an diesem engen Schulterschluss vor dem Hintergrund der russischen Aggression gegen die Ukraine etwas ändert, bleibt abzuwarten. Die chinesische Enthaltung bei Abstimmungen in der UN-Generalversammlung über Resolutionen, die Russlands Angriffskrieg verurteilen sowie einzelne Äußerungen chinesischer Vertreter lassen vermuten, dass Moskaus Politik mindestens von einigen verantwortlichen Akteuren in Beijing mit Sorge betrachtet wird.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Das Waffenübereinkommen hat zum Ziel, »den Einsatz bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, in erklärten Kriegen und anderen bewaffneten Konflikten zu verbieten oder zu beschränken.« Vgl. Auswärtiges Amt (2020): »Waffenübereinkommen der Vereinten Nationen mit den dazugehörigen Protokollen«, 11.2.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/abruestung-ruestungskontrolle/uebersicht-konvalles-node/vn-waffenuebereinkommen-ccw-node> (27.1.2022)

¹⁴⁷ »Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development,« 4.2.2022, <http://en.kremlin.ru/supplement/5770> (23.04.2022).

¹⁴⁸ Vgl. z. B. Gang, Qin (2022), »Chinese Ambassador: The Ukraine Crisis and Its Aftermath«, *The National Interest*, April 18, 2022, <https://nationalinterest.org/feature/chinese-ambassador-ukraine-crisis-and-its-aftermath-201867> (23.04.2022).

Aus deutscher Sicht sollten drei Faktoren die Wahl der Themen und des Gesprächsrahmens für einen rüstungskontrollpolitischen Dialog anleiten:

1. *Die Signifikanz des Themenfeldes:* Wie bedeutsam ist das Thema für die deutsche und europäische Sicherheit?
2. *Die Kongruenz der Interessen:* Inwiefern verfolgen China und Deutschland/EU ähnliche sicherheitspolitische und/oder wirtschaftliche (z. B. bei Fragen der Technologiekontrolle) Interessen? Besteht Potenzial für gemeinsame Beiträge zur Stärkung globaler Ordnungsnormen?
3. *Das transatlantische und europäische Konfliktpotenzial:* Wie strittig ist ein Dialog in NATO und EU?

Auf Grundlage dieser Grundsätze lässt sich eine vorsichtige und vorläufige Bewertung der Erfolgsaussichten für einen Dialog mit China zu verschiedenen rüstungskontrollpolitischen Themen vornehmen.

3.1 ERFOLGVERSPRECHENDE THEMEN: REGIONALE VERTRAUENSBILDUNG, VERIFIKATION, POSITIVE VERPFLICHTUNGEN UND RISIKOREDUZIERUNG

REGIONALE VERTRAUENSBILDUNG

Deutschland könnte China insbesondere bei Fragen der regionalen Vertrauensbildung einen Erfahrungsaustausch anbieten. Da regionale Rüstungskontrolle im Indo-Pazifik derzeit äußerst unwahrscheinlich ist, könnten vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) als erster Schritt hin zu kooperativer Sicherheit erwogen werden. Zugleich stellen sie einen Wert an sich dar. Auch die Sicherheitsarchitektur der ASEAN und das Interesse von Regionalstaaten wie Südkorea bieten gute Anknüpfungspunkte für regionale Abmachungen zu VSBM. Die deutschen und europäischen Erfahrungen im Ost-West-Konflikt zeigen, dass auch VSBM ein Mindestmaß an Vertrauen zur Voraussetzung haben.¹⁴⁹ Umfassend und substanziell wurden diese Maßnahmen aber erst in der Endphase dieses Konflikts seit 1985, nach dem Amtsantritt Michail Gorbatschows.¹⁵⁰ Zudem sollten deutsche und europäische Erfahrungen nicht als Modell, sondern als Angebot im Sinne eines Werkzeugkastens verstanden werden. VSBM und Verteidigungsbereitschaft stehen nicht im Gegensatz zueinander; VSBM kön-

¹⁴⁹ Vgl. Richter, Wolfgang (2016): »Frühe vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa«, in: *Sicherheitsgemeinschaft*, Nr. 1/2016; <https://www.osce.org/de/magazine/250336> (4.1.2022).

¹⁵⁰ Vgl. Lachowski, Zdzislaw / Rotfeld, Adam Daniel (2001): »Erfolg oder Fehlschlag? Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen nach dem Kalten Krieg«, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch 2001*, Hamburg, S. 341–359; https://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/01/Lachowski_Rotfeld.pdf (4.1.2022).

nen aber Risiken und Missverständnisse reduzieren. Für Zwecke der politischen Vertrauensbildung sind die zahlreichen Dialogformate in der Region bereits gut geeignet. Ein deutsch-chinesischer Erfahrungsaustausch, beginnend im Track-2- bzw. Track-1,5-Format, sollte darüberhinausgehende denkbare Maßnahmen auf Grundlage der Reziprozität diskutieren: Transparenz, Ankündigung von Manövern ab bestimmten Personal- bzw. Waffenstärken, Einbeziehung bei Flottenmanövern, Einladung von Beobachter*innen, Austausch über Doktrinen, Militärkontakte und Krisenkommunikation.

VERIFIKATION VON RÜSTUNGSKONTROLLABKOMMEN

Eine Involvierung Chinas in Diskussionen um eine bessere Verifikation von Rüstungskontrollabkommen erscheint möglich und sinnvoll; auch um chinesische Bedenken zu adressieren, dass westliche Staaten solche Verfahren zur Spionage missbrauchen könnten.¹⁵¹ Ähnliche Befürchtungen haben lange Zeit rüstungskontrollpolitische Fortschritte mit der Sowjetunion bzw. Russland verhindert. China hat vergleichsweise wenig Erfahrung in diesem wichtigen Aspekt der Rüstungskontrolle, prinzipiell aber Interesse an Themen der nuklearen Verifikation gezeigt.¹⁵²

Die relative Isolierung Chinas trägt zur Mythenbildung in China bei. So glaubt offenbar ein großer Teil der chinesischen Expert*innen den Behauptungen der Regierung, dass Chemiewaffenangriffe in Syrien sowie die Novichok-Anschläge gegen politische Gegner Russlands auf US-Geheimdienstangriffe zurückzuführen und OVCW-Untersuchungen durch den Westen manipuliert seien.¹⁵³ Selbst niedrigschwellige, persönliche Kontakte mit chinesischen Expert*innen könnten zu einer objektiveren Sichtweise beitragen.

China hat von 2014 bis 2017 gemeinsam mit Russland in der ersten Phase der IPNDV, in der mehr als 25 Atomwaffen- und Nichtatomwaffenstaaten Verfahren diskutieren, um gemeinsam nukleare Abrüstung zu verifizieren, als Beobachter teilgenommen. Während der zweiten Projektphase, während der Trump-Administration, ist Beijing der Initiative hingegen ferngeblieben.¹⁵⁴ Die Frage, wie Beijing

in der aktuellen, bis 2025 laufenden dritten Projektphase zu einer Rückkehr bewegt werden könnte, sollte zügig adressiert werden.¹⁵⁵

Ambitionierter, aber auch politisch bedeutsamer wären gemeinsame Diskussionen mit China zur Frage, wie bestimmte Aspekte der Überprüfung des AVV gestaltet werden könnten. Deutschland will seinen Beobachterstatus bei der ersten AVV-Vertragsstaatenkonferenz im März 2022 nutzen, um an Debatten über Fragen der Überprüfbarkeit eines Atomwaffenverbots teilzunehmen. Auch aus chinesischer Sicht könnte hier Interesse an einer Mitwirkung bestehen.¹⁵⁶

UMSETZUNG POSITIVER RÜSTUNGSKONTROLLVERPFLICHTUNGEN

Moderne Rüstungskontrollabkommen enthalten nicht nur Verbote und Obergrenzen, sondern beruhen auch auf Geboten der Kooperation der Vertragsstaaten untereinander. Die Zusammenarbeit, etwa bei der friedlichen Nutzung bestimmter Technologien oder im humanitären Bereich, bietet Anreize der Mitwirkung auch für jene Staaten, die kein primäres sicherheitspolitisches Interesse an dem Regime haben. Traditionell sind die Länder des Globalen Südens an einer effektiven Umsetzung der Kooperationsgebote interessiert.¹⁵⁷

Deutschland und die EU unterstützen solche Kooperationsvorhaben auf vielfältige Weise, etwa bei der Kontrolle und Zerstörung von Kleinwaffen und leichten Waffen.¹⁵⁸ Chinas Beitritt zum Vertrag über den Waffenhandel im Jahr 2020 bietet aus Sicht zivilgesellschaftlicher Gruppen möglicherweise ebenfalls Ansatzpunkte, um Beijing zu einer restriktiveren Rüstungsexportpolitik zu bewegen und solche Waffenlieferungen gerade mit afrikanischen Staaten zu thematisieren.¹⁵⁹

Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit China ergeben sich eventuell auch bei der Umsetzung des Atomabkommens mit Iran. Beijing wirkt trotz US-Sanktionen weiterhin an der im JCPoA vereinbarten Konversion des iranischen

¹⁵¹ Vgl. Zhao, Tong (2020): *Practical Ways to Promote U.S.-China Arms Control Cooperation*, Policy Outlook, Carnegie Endowment For International Peace, Washington, D.C., <https://carnegieendowment.org/2020/10/07/practical-ways-to-promote-u.s.-china-arms-control-cooperation-pub-82818> (4.1.2022).

¹⁵² Vgl. Zhao, Tong (2020): »The Case for China's Participation in Trilateral Arms Control«, in: Kühn, Ulrich (Hrsg.): *Trilateral Arms Control? Perspectives from Washington, Moscow, and Beijing*, IFSH Research Report #002, Hamburg, S. 68–94, hier S. 81–85.

¹⁵³ Zhao, Tong (2022), S. 17.

¹⁵⁴ Vgl. International Partnership for Nuclear Disarmament Verification (IPNDV): »Participants«, <https://www.ipndv.org/about/partners-participants>; Sanders-Zakre, Alicia (2018): »Verification Group Moves to Second Phase«, in: *Arms Control Today*, January/February 2018, <https://www.armscontrol.org/act/2018-01/news/verification-group-moves-second-phase> (4.1.2022).

¹⁵⁵ Diese Frage ist bereits 2019 von europäischer Seite gestellt worden. Vgl. »Welcome Remarks by Mr. Pieter Jan Kleiweg: Deputy Director-General for Political Affairs, Netherlands Ministry of Foreign Affairs at the IPNDV Working Group Meeting«, International Partnership for Nuclear Disarmament Verification, 18.6.2019, <https://www.ipndv.org/statements/joint-working-group-meeting-utrechtwelcome-remarks-by-mr-pieter-jan-kleiweg> (4.1.2022).

¹⁵⁶ Vgl. Wang / Zhao (2017), S. 29.

¹⁵⁷ Vgl. Meier, Oliver (2014): »Dual-Use Technology Transfers: Finding the Right Balance Between Control and Cooperation«, in: ders. (Hrsg.): *Technology Transfers and Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Between Control and Cooperation*, Routledge, London / New York.

¹⁵⁸ Vgl. Auswärtiges Amt (2021): *Jahresabrüstungsbericht 2020*, Berlin, S. 125f, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2457644/7a4fbb-16352c3d2c3587fbc014ce6d4a/abrbericht2020-data.pdf>.

¹⁵⁹ Vgl. »China's Accession to the ATT: Opportunities and Challenges«, in: *Saferworld*, 15.7.2020, <https://www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/888-chinaas-accession-to-the-att-opportunities-and-challenges-> (4.1.2022).

Schwerwasserreaktors in Arak in ein Forschungszentrum für medizinische Isotope mit.¹⁶⁰ Zudem unterhält die EU mit Iran einen Dialog über Fragen der nuklearen Sicherheit, bei dem sich thematische Überschneidungen mit Chinas Interesse an einer nuklearen Zusammenarbeit mit Iran ergeben könnten.¹⁶¹

NUKLEARE RISIKOREDUZIERUNG

Fragen der nuklearen Risikoreduzierung könnten einen weiteren thematischen Einstiegspunkt für einen rüstungskontrollpolitischen Dialog mit China bieten. Aus chinesischer Sicht sind die P5 der bevorzugte Rahmen für Gespräche über Nuklearthemen. Hier kann Beijing auf Augenhöhe mit den anderen Atomwaffenstaaten agieren. Auch mit den USA hat China jüngst eine prinzipielle Einigung über einen Dialog zu Fragen der strategischen Stabilität und Risikoreduzierung erzielt.¹⁶² Der Krieg gegen die Ukraine dürfte widersprüchliche Auswirkungen auf diese Dialoge zu Fragen der Risikoreduzierung haben. Einerseits hat der amerikanische Verteidigungsminister Lloyd Austin Mitte April 2022 erstmals seit Amtsantritt der Biden-Administration mit seinem chinesischen Gegenüber Wei Fenghe gesprochen und dabei auch militärische Eskalationsrisiken thematisiert.¹⁶³ Andererseits ist absehbar, dass vor dem Hintergrund russischer Lügen über den Angriff auf die Ukraine Maßnahmen der nuklearen Vertrauensbildung auch im P5-Rahmen künftig vermutlich konkret, reziprok und verifizierbar sein müssen.¹⁶⁴

Die P5 sind zudem in regelmäßigem Austausch mit der Stockholm-Initiative. Deutschland unterstützt Diskussionen zu Problemen der nuklearen Risikoreduzierung in diesem Format und hat – ebenso wie die P5 – Vorschläge für weitere Schritte zur Verminderung der Gefahr von bewaffneten Konflikten und eines Atomwaffeneinsatzes in die Diskussionen auf der 10. NVV-Überprüfungskonferenz eingebracht.

-
- 160** Vgl. »Iran Prepares to Revive Arak Nuclear Reactor, with Chinese Help or Alone«, in: *Iran International*, 19.3.2021, <https://old.iran-intl.com/en/world/iran-prepares-revive-arak-nuclear-reactor-chinese-help-or-alone> (4.1.2022).
- 161** Vgl. Europäische Kommission (2018): Joint Press Statement Following Today's Meeting Between Commissioner Arias Cañete and Vice President Salehi, Head of the Atomic Energy Organisation of Iran (AEOI), Brüssel, 10.5.2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/STATEMENT_18_3871 (4.1.2022).
- 162** Vgl. Leary, Alex / Wei, Lingling / Gordon, Michael R. (2021): »Biden, Xi Open to Nuclear-Arms Talks, White House Says«, in: *Wall Street Journal*, 16.11.2021, <https://www.wsj.com/articles/biden-xi-open-to-nuclear-arms-talks-white-house-says-11637098592> (4.1.2022).
- 163** »Pentagon chief speaks with China's defense minister for first time under Biden«, *Reuters*, 20.4.2022, <https://www.reuters.com/world/pentagon-chief-spoke-with-chinas-defense-minister-official-2022-04-20> (23.04.2022).
- 164** Vgl. Meier, Oliver (2022): »Back to Basics: The Nuclear Order, Arms Control, and Europe«. in: *Arms Control Today* 52 (3), S. 6–8, <https://www.armscontrol.org/act/2022-04/features/back-basics-nuclear-order-arms-control-europe> (23.04.2022).

Auch die von den USA 2018 ins Leben gerufene CEND-Initiative, in der etwa 40 Staaten informelle Gespräche über Fragen der nuklearen Abrüstung führen, kann einen Gesprächsrahmen bieten.¹⁶⁵ China nimmt an der CEND teil.¹⁶⁶ Deutschland hat gemeinsam mit Finnland den Vorsitz der Arbeitsgruppe zu Fragen der Risikoreduzierung inne.

Substanzielle Anknüpfungspunkte ergeben sich insbesondere in Bezug auf die Reduzierung der Rolle von Atomwaffen. Deutschland hat – zusammen mit anderen gleichgesinnten Staaten – bisher erfolglos versucht, in der Genfer Abrüstungskonferenz Diskussionen über rechtsverbindliche negative Sicherheitsgarantien der Atomwaffenstaaten anzustoßen.¹⁶⁷ China befürwortet einen allgemeinen Verzicht der Atomwaffenstaaten auf einen Ersteinsatz von Atomwaffen, sodass sich hier durchaus Positionenüberschneidungen ergeben.¹⁶⁸

Aus deutscher Sicht könnte Chinas prinzipielle Unterstützung globaler Regime genutzt werden, um nukleare Risiken zu reduzieren. Ein gemeinsames Engagement mit China für Fortschritte bei der Zeichnung des CTBT in Asien wäre aus dieser Perspektive sinnvoll. Deutschland hat sich zum Beispiel in der Vergangenheit dafür eingesetzt, dass Indien und Pakistan den CTBT (gleichzeitig) unterzeichnen. Auch mehr Transparenz für Raketentests und Starts von Weltraumraketen könnten Themen sein, wenn es um einen Beitritt Chinas zum *Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation* (HCoC) oder zum MTCR geht.¹⁶⁹ Sinnvoll ist es auch, dass die MTCR-Teilnehmer sich um die Einbeziehung von hypersonischen Systemen in Exportkontrolle bemühen und dabei frühzeitig in einen Dialog mit China treten.¹⁷⁰ Außerdem könnten China, die USA und Russland gegenseitig Notifizierungen über Starts von Weltraumraketen und hypersonischen Waffen austauschen.¹⁷¹

-
- 165** Vgl. Potter, William C. (2019): »Taking the Pulse at the Inaugural Meeting of the CEND Initiative«, in: *nonproliferation.org*, Center for Nonproliferation Studies, Middlebury Institute of International Studies at Monterey, 15.7.2019, <https://www.nonproliferation.org/taking-the-pulse-at-the-inaugural-meeting-of-the-cend-initiative/> (4.1.2022).
- 166** Allerdings ist wegen des vertraulichen und informellen Charakters der Diskussionen wenig über die Rolle Beijings bekannt. Vgl. Potter (2019).
- 167** Vgl. Meier, Oliver / Maren, Vieluf (2021): »Deutschland, die nukleare Abrüstung und der Atomwaffenverbotsvertrag«, in: *FriedensWarte* 94 (3–4), S. 358–389, <https://elibrary.bwv-verlag.de/article/10.35998/fw-2021-0018> (4.1.2022).
- 168** Vgl. Wang / Zhao (2017), S. 28–29.
- 169** Ein trilateraler Informationsaustausch zwischen den USA, Russland und China ist hier bereits vorgeschlagen worden. Vgl. Acton, James A. / MacDonald, Thomas D. / Vaddi, Pranay (2020): »Revamping Nuclear Arms Control: Five Near-Term Proposals«, Working Paper, Carnegie Endowment For International Peace, Washington, D.C., S. viii, https://carnegieendowment.org/files/Acton_McDonald_Vaddi_Arms_Control.pdf (4.1.2022).
- 170** Vgl. Brockmann, Kolja / Stefanovich, Dmitry: »Hypersonic Boost-Glide Systems and Hypersonic Cruise Missiles: Challenges for the Missile Technology Control Regime«, Stockholm International Peace Research Institute, April 2022, https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/2204_hgvs_and_hcm_challenges_for_the_mtrc.pdf (23.04.2022), S. 23.
- 171** Vgl. Acton / MacDonald / Vaddi (2020), S. 27–32.

3.2 SCHWIERIGE THEMEN: GOVERNANCE UND STRATEGISCHE STABILITÄT

GOVERNANCE UND KONTROLLE PROLIFERATIONRELEVANTER TECHNOLOGIEN

Schwierig dürften rüstungskontrollpolitische Dialoge mit China vor allem dort sein, wo Fragen der Governance betroffen sind oder Waffensysteme, die Beijing für die Abschreckung der USA als wichtig erachtet. Deutschland unterstützt im Verbund mit anderen westlichen Staaten die Entwicklung von Verhaltensmaßstäben (*Codes of Conduct*), um die Gefahren des Missbrauchs von Dual-Use-Technologien, etwa im Cyberbereich, zu reduzieren. China setzt hingegen auf zwischenstaatliche Regelungen. Informelle Dialogformate der EU mit China zu Themen der Cybersicherheit haben diese unterschiedlichen Herangehensweisen bestätigt.¹⁷² Gleichzeitig hat China wirtschaftliche Interessen an klaren Regeln, etwa im Informationsbereich. Ohne solche Grundlagen wächst aus chinesischer Sicht die Gefahr, dass einzelne Unternehmen vom globalen Handel ausgeschlossen werden. Ob und inwieweit China bereit ist, Kompromisse einzugehen und sich selbst Regeln zu unterwerfen, welche die eigene Handlungsfreiheit einschränken würden, bleibt unklar, könnte aber im vertraulichen Rahmen diskutiert werden.

China lehnt auch die von Deutschland im Verbund mit anderen Partnern forcierte Stärkung der OVCW bei der Ermittlung der Verantwortlichen für Chemiewaffenangriffe ab. Gleichzeitig ist ein Mitwirken Beijings im CWÜ Voraussetzung für ein Funktionieren des Regimes, insbesondere weil sich ein signifikanter Anteil der chemischen Industrie in China befindet. Solange China und Russland gemeinsam gegen Bestrebungen vorgehen, die Verantwortlichen für Chemiewaffeneinsätze zur Verantwortung zu ziehen, dürfte ein Dialog zu Fragen der Chemiewaffenkontrolle wenig erfolgversprechend sein.

STRATEGISCHE STABILITÄT

»China's involvement [in arms control] is likely only on a strictly pragmatic basis; it must be convinced of a valuable *quid pro quo* in return for greater transparency and limitations on weapons systems. In other words, China may change its current position if it believes that it stands to lose more politically and militarily by staying away from the arms reduction process than by joining it.«¹⁷³

Deutschland ist für China kein Gesprächspartner bei jenen Themen, die China als Nullsummenspiel mit den USA be-

trachtet. Die von Washington und von der NATO prominent erhobene Forderung nach einer Teilnahme an der nuklearen Rüstungskontrolle geht ins Leere, weil China nicht aus einer Position der Schwäche in solche Gespräche gehen will. NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg hat jüngst argumentiert, dass China »globale Verantwortungen« habe und von »gemeinsamen Obergrenzen, mehr Transparenz und größerer Verlässlichkeit« ebenso profitieren würde.¹⁷⁴ Solange jedoch Frankreich und Großbritannien diesen Ansprüchen nicht selbst gerecht werden, dürften diese Appelle in Beijing verhallen.¹⁷⁵

Die USA haben bereits vergeblich versucht, mit China zur nuklearen Rüstungskontrolle ins Gespräch zu kommen. Von 2004 bis 2019 fanden informelle Track-1,5-Gespräche zwischen US-amerikanischen und chinesischen Expert*innen und Regierungsvertreter*innen statt, bis die USA den Dialog beendeten, weil China sich weigerte, in ein offizielles Mandat (Track 1) zu wechseln und die chinesischen Teilnehmer*innen weniger hochrangig wurden.¹⁷⁶ Es ist daher kaum zu erwarten, dass Beijing bei solchen Themen mit Deutschland oder der EU Gespräche führen wird, wenn es dazu mit den USA nicht bereit ist.

Europas Politik hat allenfalls indirekten Einfluss auf Chinas strategisches Kalkül. Nach dem Ende des INF-Vertrags ist China vor allem besorgt über die mögliche Stationierung amerikanischer Mittelstreckenwaffen in Asien. Da es selbst erheblich aufrüstet, hat China bisher kein Interesse an einem Nachfolgeabkommen, das auf ein globales Verbot von (nuklearen) Mittelstreckenwaffen hinausläuft. Gedankenspiele, dem Westen könne diese Ausgangslage einen Hebel bieten, um China zur Teilnahme an Rüstungskontrollgesprächen zu bewegen, haben sich mit dem russischen Angriff auf die Ukraine erledigt.¹⁷⁷ Eine solche Strategie der Druckausübung setzt aber ein zumindest implizit koordiniertes Handeln Russlands und der NATO voraus, das nun unmöglich ist.

Ähnlich indirekt dürfte die Rolle Europas beim ebenso wichtigen wie schwierigen Thema Raketenabwehr sein. Ein chinesisches-amerikanischer Dialog, der zu einem besseren Ver-

¹⁷⁴ NATO (2021) [Übersetzung der Autoren].

¹⁷⁵ Vgl. Harries, Matthew (2021): »Why is the United Kingdom raising its nuclear stockpile limits?«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2.4.2021, <https://thebulletin.org/2021/04/why-is-the-united-kingdom-raising-its-nuclear-stockpile-limits> (4.1.2022).

¹⁷⁶ Vgl. Santoro, David / Gromoll, David (2020): »On the Value of Nuclear Dialogue with China. A Review and Assessment of the Track 1.5 »China-US Strategic Nuclear Dynamics Dialogue«, in: *Issues & Insights Special Report*, Vol. 20 (1), November 2020, Pacific Forum, Honolulu, Hawaii, https://pacforum.org/wp-content/uploads/2020/11/issuesinsights_Vol20No1.pdf (4.1.2022).

¹⁷⁷ Die ehemalige US-Diplomatin Rose Gottemoeller hatte vorgeschlagen, dass die NATO dem russischen Angebot eines Stationierungsmoratoriums für Mittelstreckenwaffen westlich des Urals zustimmt. Eine damit einhergehende Verlegung russischer Mittelstreckenwaffen östlich des Urals würde dann für China einen Anreiz bieten, an Gesprächen über ein Verbot nuklearer Mittelstreckenwaffen teilzunehmen. Vgl. Gottemoeller, Rose (2020): »Rethinking Nuclear Arms Control«, in: *The Washington Quarterly* 43 (3), S. 139–159, hier S. 148, www.doi.org/10.1080/0163660X.2020.1813382.

¹⁷² Vgl. Gamaggio, Gaia (2021): »Ninth Sino-European Cyber Dialogue«, in: *The Hague Centre for Strategic Studies*, 28.10.2021, <https://hcss.nl/news/ninth-sino-european-cyber-dialogue> (4.1.2022).

¹⁷³ Arbatov, Alexei (2014): »Engaging China in Nuclear Arms Control«, in: *Carnegie Moscow Center*, October 2014, S. 7, https://carnegieendowment.org/files/Arbatov_China_nuclear_Eng2014.pdf.

ständnis der amerikanischen Raketenabwehrfähigkeiten und der chinesischen Reaktionen auf diese Fähigkeiten führen könnte, ist immer wieder vorgeschlagen worden. Eine Verbindung zur NATO ergibt sich allenfalls indirekt, weil China unter anderem besorgt ist, dass die Grenze zwischen US-Raketenabwehrsystemen gegen Mittel- und Langstreckenwaffen verschwimmt.¹⁷⁸ Chinesische Expert*innen teilen die russische Einschätzung, wonach die Aegis-Raketenabwehrsysteme auch zum Abschuss von Offensivsystemen genutzt werden könnten.¹⁷⁹ Sollte es Russland und den USA überhaupt gelingen, den Dialog über strategische Stabilität wieder aufzunehmen und damit einen Prozess der Vertrauensbildung zur Raketenabwehr anzustoßen, wäre es sinnvoll, auch chinesische Expert*innen in eine Auswertung einzubinden.

MARITIME RÜSTUNGSKONTROLLE

Die Erfolgsaussichten für maritime Rüstungskontrolle im Indo-Pazifik sind derzeit gering. Das gilt sowohl für die Gesamtregion als auch für Subregionen wie Ostasien und Süd-asien. Dafür sind mehrere Gründe ausschlaggebend: (1) die zu hohe Zahl der beteiligten Staaten; (2) die vorherrschende und noch zunehmende Konzentration vieler Staaten – insbesondere Chinas und der USA, aber auch Australiens, Indiens und Japans – auf Flottenrüstung als zentralem Gegenstand bi- und multilateraler Militärkonkurrenzen; (3) die Komplexität möglicher Regulierungen angesichts komplexer Konfliktstrukturen; (4) das mangelnde Interesse zentraler Allianzpartner wie der USA, Frankreichs und Großbritanniens an maritimer Rüstungskontrolle. An dieser Stelle Konflikte mit den Partnern auszutragen, macht angesichts der generell schlechten Erfolgsaussichten in diesem Themenfeld keinen Sinn. Hinzu kommt die Erfahrung, dass es auch aus historischer Perspektive nur sehr wenige Erfolgsbeispiele für maritime Rüstungskontrolle gibt.¹⁸⁰ Da Erfolgsbedingungen nicht gegeben bzw. erreichbar sind, sollte Deutschland in diesem Bereich jenseits von vertrauensbildenden Maßnahmen aktuell keine Initiativen entwickeln.

178 Vgl. Zhao, Tong (2020): *Narrowing the U.S. China Gap on Missile Defense. How to help forestall a nuclear arms race*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., S. 42–43.

179 Vgl. ebd.

180 Dazu zählt – mit Einschränkungen – das Washingtoner Flottenabkommen von 1922. Bis 1938 mehrfach fortentwickelt, sollte es das maritime Wettrüsten zwischen dem bisherigen Hegemon Großbritannien, den USA, Japan, Frankreich und Italien begrenzen. Ein besonderer Fokus lag seinerzeit auf der Konfliktkonstellation im Pazifik. Japan trat 1934 aus dem Abkommen aus. Vgl. Kaufman, Robert Gordon (1990): *Arms Control During the Pre-Nuclear Era. The United States and Naval Limitation Between the Two World Wars*, New York; Kennedy, Paul (1983): *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, London.

SCHLUSSBEMERKUNG

Für die Aufrechterhaltung und Fortentwicklung der globalen Rüstungskontrollarchitektur ist eine zunehmende Mitwirkung Chinas unverzichtbar. Ungeachtet der dargestellten Ambivalenzen in ihrer Rüstungskontrollpolitik zeigt sich die Volksrepublik zu einem solchen, stärkeren Engagement grundsätzlich bereit. Daraus ergeben sich Anknüpfungspunkte für einen Rüstungskontrolldialog mit Deutschland und der Europäischen Union. Die Auswahl der geeigneten Themen (Spezifität), eine substanzielle inhaltliche Vorbereitung sowie nachhaltige politische Ernsthaftigkeit und Flexibilität stellen zentrale Erfolgsbedingungen für solche Dialoge dar. Ein Austausch über Fragen der Verifikation sowie über Vertrauens- und Sicherheitsbildung – beginnend im Track-1,5- bzw. Track-2-Format – erscheint sinnvoll, um ins Gespräch über kooperative Sicherheit zu kommen. Eine zunehmende Einbindung Chinas in Rüstungskontrollregime kann einen wichtigen stabilisierenden Beitrag zur internationalen Ordnungspolitik leisten. Der Dialog über Rüstungskontrolle ist ein Wert an sich, indem Gesprächskanäle etabliert, Transparenz, Empathie und Verständnis über geteilte Interessen gefördert werden können sowie zu einer längerfristigen Veränderung im politischen Verhältnis beigetragen werden kann.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A2/AD	<i>Anti-Access/Area-Denial</i>
APEC	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>
ARF	<i>ASEAN Regional Forum</i> (Dialogformat aus den zehn ASEAN-Staaten und 17 Partnerstaaten, darunter China, die Europäische Union, Indien, Japan, Nord- und Südkorea, Russland und die USA)
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i> (Verband Südostasiatischer Nationen)
ATP	<i>ASEAN Plus Three</i>
ATT	<i>Arms Trade Treaty</i>
AUKUS	Bündnis zwischen Australien, Großbritannien, USA
AVV	Atomwaffenverbotsvertrag
BRI	<i>Belt and Road-Initiative</i>
BWÜ	Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen, Biowaffenübereinkommen
CEND	<i>Creating the Environment for Nuclear Disarmament-Initiative</i>
CTBT	<i>Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty</i> (Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen)
CTBTO	<i>Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organisation</i> (CTBT-Vertragsorganisation)
CWÜ	Übereinkommen über das Verbot chemischer Waffen, Chemiewaffenübereinkommen
E3	Deutschland, Frankreich, Großbritannien
EU+3	EU + China, Russland und USA
EAS	<i>East Asia Summit</i> (Regionalforum aus 16 Staaten der Region plus Russland und USA)
FMCT	<i>Fissile Material Cut-Off Treaty</i> (Vertrag, der die Produktion von waffenfähigem Spaltmaterial)
HCoC	<i>The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation</i> (Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen)
IAEO	Internationale Atomenergie Organisation
IIT	<i>Investigation and Identification Team</i> (der OVCW)
IPNDV	<i>International Partnership for Nuclear Disarmament Verification</i> (Partnerschaft zur Verifikation nuklearer Abrüstung)
JCPoA	<i>Joint Comprehensive Plan of Action</i> (Wiener Nuklearvereinbarung der E3/EU+3 mit Iran)
MTCR	<i>Missile Technology Control Regime</i> (Trägertechnologie-Kontrollregime)
NAM	<i>Non-aligned Movement</i> (Gruppe der neutralen und nicht paktgebundenen Staaten)
NPDI	<i>Nonproliferation and Disarmament Initiative</i>
NSG	<i>Nuclear Suppliers Group</i> (Gruppe der nuklearen Lieferländer)
NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
OVCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen
P5	Gruppe der ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats (zugleich die Gruppe der unter dem NVV anerkannten Kernwaffenstaaten)
PAROS	<i>Prevention of an Arms Race in Outer Space</i> (Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum)
PPWT	<i>Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space</i>
Quad	<i>Quadrilateral Security Dialogue</i> (Dialogformat zwischen Australien, Indien, Japan und den USA)
RCEP	<i>Regional Comprehensive Economic Partnership</i> (größte Freihandelszone der Welt, bestehend aus den ASEAN-Staaten, Australien, China, Japan, Neuseeland und Südkorea)
VBA	Volksbefreiungsarmee
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahme
VN	Vereinte Nationen

Chinas Mitwirken in ausgewählten Regimen der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung					
Regime	Status	Jahr der Unterschrift/ des Beitritts	Jahr des Inkrafttretens/ Gründung	Vertragsparteien/ Mitglieder/ Teilnehmer	Anmerkungen
Multilaterale Rüstungskontrollregime					
VN-Waffenübereinkommen	Vertragspartei	1981	1983	125	Mitglied bei allen Protokollen
Weltraumvertrag	Vertragspartei	1983	1967	111	
Biowaffenübereinkommen (BWÜ)	Vertragspartei	1984	1975	183	
Internationale Atomenergie Organisation (IAEO)	Mitglied	1984	1954	174	
Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag (NVV)	Vertragspartei	1992	1970	191	
Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ)	Vertragspartei	1993	1997	193	
Atomteststoppvertrag (CTBT)	Signatarstaat	1996	1996	185	Vertrag noch nicht in Kraft getreten
Atomwaffenverbotsvertrag (AVV)	–	–	2021	61	
Plurilaterale Technologiekontrollregime					
Zangger-Ausschuss	Teilnehmer	1997	1971	39	
Gruppe der nuklearen Lieferländer	Teilnehmer	2004	1975	48	
Australische Gruppe	Kein Teilnehmer	–	1985	42	
Haager Verhaltenskodex (HCoC)	Kein Teilnehmer	–	2002	143	
Trägertechnologie-Kontrollregime (MTCR)	Kein Teilnehmer	–	1987	35	Mitgliedschaft 2004 beantragt/abgelehnt
Proliferation Security Initiative (PSI)	Kein Teilnehmer	–	2004	107	
Wassenaar-Abkommen	Kein Teilnehmer	–	1996	42	
Humanitäre konventionelle Rüstungskontrolle					
Übereinkommen über die weltweite Ächtung von Antipersonenminen	Kein Mitglied	–	1997	164	Beobachter bei Vertragsstaatentreffen
Übereinkommen über Streumunition	Kein Mitglied	–	2010	110	Beobachter bei Vertragsstaatentreffen
Vertrag über den internationalen Waffelhhandel (ATT)	Vertragspartei	2020	2014	110	
Nuklearwaffenfreie Zonen					
Afrika/Pelindaba	Unterschrift unter Pelindaba (1996) und Protokolle I und II (1997)	1996/1997	2009	43	Unterschrift unter Pelindaba (1996) und Protokolle I und II (1997)
Südpazifik/Rarotonga	Protokolle II und III	1987/1988	1986	13	
Südamerika/Tlatelolco	Protokoll II	1973/1974	1967	33	
Zentralasien/Taschkent	Protokoll	2014/2015	2009	43	
Südostasien/Bangkok	–	–	1997	10	Kein Atomwaffenstaat hat Protokolle unterzeichnet
Mitwirkung in Gruppen gleichgesinnter Staaten					
P5	Teilnehmer	–	2009	5	Beobachter bei Vertragsstaatentreffen
Creating the Environment for Nuclear Disarmament (CEND)	Teilnehmer	–	2018	ca. 40	Beobachter bei Vertragsstaatentreffen
Partnerschaft zur Verifikation nuklearer Abrüstung (IPNDV)	Phase-I-Beobachter	–	2014	ca. 25	

ÜBER DIE AUTOREN

Oliver Meier ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Davor war er stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Michael Staack ist Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Theorie und Empirie der Internationalen Beziehungen, an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg. Er absolvierte Gastprofessuren und Forschungsaufenthalte an Universitäten in China und den USA und beriet die Außenminister Deutschlands und Südkoreas zu den außenpolitischen Aspekten einer Vereinigung Koreas.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Deutschland
E-Mail: info@fes.de

Herausgebende Abteilung:
Internationale Zusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion:
Stefan Pantekoeck, China Desk, Referat Asien und Pazifik
<https://www.fes.de/referat-asien-und-pazifik>

Kontakt:
Meike.Adam@fes.de

Design: pertext, Berlin | www.pertext.de

Covergestaltung: © Dominik Ziller | DZGN
Illustrationen: © istock | SurfUpVector

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-182-3

© 2022



CHINAS ROLLE IN DER MULTILATERALEN RÜSTUNGSKONTROLLE



Herausforderungen der internationalen Rüstungskontroll- und Ordnungspolitik – wie der Iran- oder der Nordkorea-Konflikt, aber auch die generelle Fortentwicklung der brüchig gewordenen multilateralen Rüstungskontrollarchitektur können ohne eine konstruktive Mitwirkung Chinas nicht, oder zumindest weniger effektiv geregelt werden. Im Kontrast zu einer aktiven (Auf-) Rüstungspolitik steht jedoch Beijings passives Verhalten in der multilateralen Abrüstungs- und Rüstungskontrollarchitektur.



Chinas strebt nach strategische Ebenbürtigkeit mit den USA und ist gegenüber intrusiven und Governance-Ansätzen skeptisch. Jenseits dieser Grundsätze ist Beijings Handeln in den Themenfeldern Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung keineswegs »aus einem Guss«. Zielkonflikte und ein gebrochenes Rollenverständnis lassen Chinas Politik in einigen Themenfeldern ambivalent oder sogar widersprüchlich erscheinen. Ungeachtet dieser Ambivalenzen zeigt sich Beijing grundsätzlich zu einem stärkeren Engagement in der Rüstungskontrollpolitik bereit. Daraus ergeben sich Anknüpfungspunkte für einen vertieften Rüstungskontrolldialog mit Deutschland und Europa.



Die zunehmende Einbindung Chinas in Rüstungskontrollregime kann einen wichtigen stabilisierenden Beitrag zur internationalen Ordnungspolitik leisten. Nachhaltigere Dialoge über Fragen der Verifikation sowie über Vertrauens- und Sicherheitsbildung sind zu empfehlen, um ins Gespräch über kooperative Sicherheit zu kommen. Der Dialog über Rüstungskontrolle ist ein Wert an sich, indem Gesprächskanäle etabliert, Transparenz, Empathie und Verständnis über geteilte Interessen gefördert werden können, so dass zu einer längerfristigen Veränderung im politischen Verhältnis beigetragen werden kann. Berlin sollte Chinas rüstungskontrollpolitische Grundsätze zur Kenntnis nehmen und, wo geboten, Unterschiede zur deutschen und europäischen Position artikulieren. Spezifität, Flexibilität und Dialogbereitschaft können die Erfolgchancen rüstungskontrollpolitischer Dialogversuche erhöhen.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
<https://www.fes.de/referat-asien-und-pazifik>