

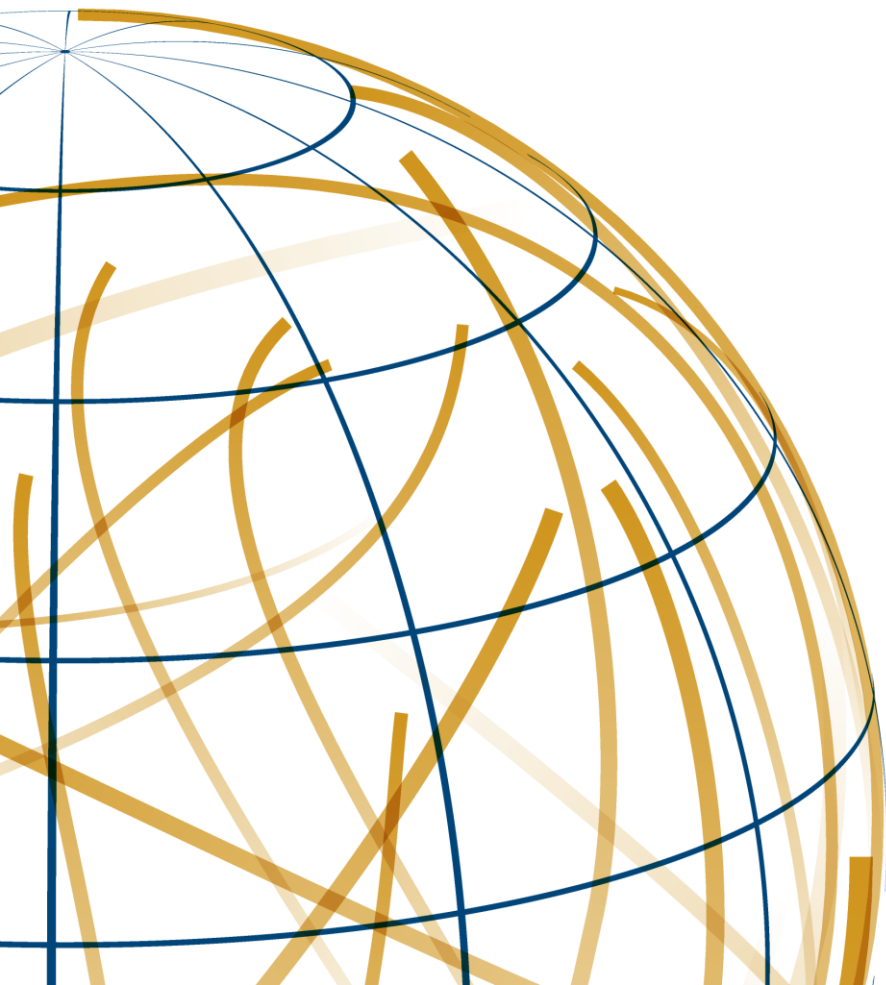
**SWP-Studie**

---

*Barbara Lippert/Volker Perthes (Hg.)*

# Strategische Rivalität zwischen USA und China

Worum es geht, was es für Europa (und andere) bedeutet



**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 1  
Februar 2020, Berlin

- Die Rivalität zwischen den USA und China ist in den letzten zwei Jahren zu einem Leitparadigma der internationalen Beziehungen geworden. Es prägt strategische Debatten ebenso wie reale politische, militärische und wirtschaftliche Dynamiken.
- Die sino-amerikanische Konkurrenz um Macht und Status hat verschiedene Dimensionen. Dazu gehören auch wachsende Bedrohungswahrnehmungen und eine sich verstärkende politisch-ideologische Komponente.
- Der amerikanisch-chinesische Handelskonflikt wird politisch instrumentalisiert und ist eng mit weltordnungspolitischen Fragen verbunden.
- Bei der technologischen Dimension geht es nicht nur darum, wer technische Standards setzt, sondern auch um geopolitische Machtprojektion durch »technopolitische Einflussphären«. Dabei werden Fragen der Technologieentwicklung und -nutzung Teil eines Systemgegensatzes oder systemischen Wettbewerbs.
- Die Präsidenten Trump und Xi schüren durch ihre unterschiedlichen Führungsstile bilaterale Konflikte und beschädigen, jeder auf seine Art, internationale Regeln und Institutionen.
- Zu den internationalen Auswirkungen der sino-amerikanischen Rivalität gehört, dass sie multilaterale Institutionen untergräbt, etwa die Welt handelsorganisation. Während sich die USA aus einigen multilateralen Institutionen zurückziehen, baut China seinen Einfluss aus, wie bei den Vereinten Nationen.
- Europa muss sich der bipolaren Logik entziehen, nach der es sich zwischen einer amerikanischen und einer chinesischen Wirtschafts- und Technologiesphäre zu entscheiden habe. Es muss eine Chinapolitik entwickeln, die als Teil des Strebens nach europäischer Souveränität oder strategischer Autonomie konzipiert wird; dazu bedarf es einer »supra-nationalen Geopolitik«.

**SWP-Studie**

*Barbara Lippert/Volker Perthes (Hg.)*

# Strategische Rivalität zwischen USA und China

Worum es geht, was es für Europa (und andere) bedeutet

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 1  
Februar 2020, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2020

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372  
doi: 10.18449/2020S01

## Inhalt

- 5 **Dimensionen strategischer Rivalität:  
China, die USA und die Stellung Europas**  
Volker Perthes
- 10 **Der sino-amerikanische Weltkonflikt**  
Peter Rudolf
- 13 **Chinesische Narrative über die USA**  
Hanns Günther Hilpert/Gudrun Wacker
- 17 **Die Wahrnehmung Chinas in den USA**  
Marco Overhaus/Peter Rudolf/Laura von Daniels
- 22 **Sicherheit und Sicherheitsdilemmata in den  
chinesisch-amerikanischen Beziehungen**  
Michael Paul/Marco Overhaus
- 27 **Handel, Wirtschaft, Finanzen:  
Rivalitäten, Konflikte, Eskalationsrisiken**  
Hanns Günther Hilpert
- 32 **Einflussphären der Digitalisierung**  
Matthias Schulze/Daniel Voelsen
- 37 **Werte und Ordnungen:  
Ideologische Konflikte und Herausforderungen**  
Hanns Günther Hilpert
- 41 **Trump und Xi:  
Wettbewerb der Führungsstile**  
Günther Maihold
- 46 **Auswirkungen des US-China-Konflikts auf die  
multilaterale Ordnung**  
Laura von Daniels
- 50 **Die Europäische Union im Spannungsfeld der  
sino-amerikanischen Rivalität**  
Annegret Bendiek/Barbara Lippert
- 56 **Anhang**
- 56 Abkürzungen
- 57 Die Autorinnen und Autoren



Volker Perthes

# Dimensionen strategischer Rivalität: China, die USA und die Stellung Europas

Die Rivalität zwischen den USA und China ist im Laufe der vergangenen zwei Jahre zu einem Leitparadigma der internationalen Beziehungen geworden. Es prägt strategische Debatten, aber auch reale politische, militärische und wirtschaftliche Dynamiken, und dies dürfte für einige Zeit so bleiben. Das bedeutet nicht, dass die Konkurrenz zwischen Washington und Peking oder gar die Großmachtrivalität allgemein alle anderen internationalen Problem- und Konfliktlagen bestimmen. Wohl aber bildet diese Rivalität immer häufiger den Rahmen, durch den verschiedenste Akteure bedeutende Ereignisse und Entwicklungen betrachten. Zumindest für die USA gilt, dass die strategische Rivalität mit China das seit 2001 vorherrschende Paradigma »Kampf gegen den Terrorismus« ersetzt hat.

In den offiziellen Strategiedokumenten der US-Regierung firmiert China seit 2017 als »long-term strategic competitor«. Die Nato spricht in ihrer Londoner Erklärung vom Dezember 2019 erstmals von den Herausforderungen (allerdings auch von den Chancen), die sich aus dem Gewicht und der internationalen Politik Chinas ergeben.<sup>1</sup> Chinas politische Elite ist – wohl zu Recht – überzeugt, dass die USA zumindest die Ausdehnung chinesischen Einflusses eindämmen wollen. Streit über die Handelspolitik oder die Handelsbilanzen steht zwar im Vordergrund öffentlicher Äußerungen des US-Präsidenten und hat unmittelbare Auswirkungen auf die Weltwirtschaft. Gleichwohl stellen handelspolitische Auseinandersetzungen nur einen und keineswegs den wichtigsten Aspekt der Rivalität dar. Der Konflikt ist, wie Peter Rudolf ausführt, multidimensional.

<sup>1</sup> Vgl. »London Declaration«, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in London 3–4 December 2019, Press Release (4.12.2019) 115, <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_171584.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm)> (Zugriff am 9.12.2019).

Ein eigener strategischer Ansatz Deutschlands und der Europäischen Union (EU) in Bezug auf die sino-amerikanische Rivalität verlangt zunächst einmal analytische Klarheit: Nur wenn wir die Multidimensionalität der Konfliktkonstellation verstehen, können wir angemessene politische Antworten finden und die notwendigen Instrumente entwickeln.

## Globale Machtkonkurrenz

So geht es offensichtlich um globale Machtbalancen und ihren Status im internationalen System. Einiges spricht dafür, dass US-Präsident Donald Trump Überlegenheit, vor allem militärische Dominanz, als Zweck an sich betrachtet und nicht in erster Linie als Mittel, um bestimmte Interessen und Werte zu befördern. Präsident Xi Jinping scheint eher von einer Weltordnungsvision chinesischer Provenienz getrieben zu sein, bei der Superiorität gleichermaßen Mittel und Ziel darstellt. Der Konflikt hat aber auch eine sicherheitspolitische, eine wirtschaftliche, eine technologische, eine ideologische und eine, wenn man so will, Persönlichkeitsdimension. Auf jede einzelne dieser Dimensionen und ihre Zusammenhänge gehen wir in den Beiträgen dieser Studie ein, ebenso auf die Auswirkungen amerikanisch-chinesischer Rivalität auf internationale Institutionen und auf Europa. Um den Einfluss der etablierten und der sich entwickelnden Supermacht auf andere Staaten, Regionen und Gesellschaften geht es in jedem Fall.

Aus chinesischer Sicht, so Hanns Günther Hilpert und Gudrun Wacker, wird Amerika China niemals freiwillig größeren internationalen Einfluss gewähren. In den USA wird China als revisionistische Macht betrachtet, die langfristig nach einer globalen Vormachtstellung strebt. Darüber besteht, wie aus dem Beitrag von Marco Overhaus, Peter Rudolf und Laura von Daniels hervorgeht, ein weitreichender Konsens zwischen Republikanern und Demokraten, zwischen

Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Abgewogenere Positionen gibt es zwar, doch sie finden in der öffentlichen Debatte kaum Gehör. Strittig diskutiert wird vor allem über die Wahl der Mittel in dieser Auseinandersetzung.

Auch deshalb werden harte sicherheitspolitische Herausforderungen akuter, bildet sich ein klassisches Sicherheitsdilemma heraus. Wie Michael Paul und Marco Overhaus darlegen, gilt dies ganz besonders für China als Großmacht, die ihren Handlungsraum ausweitet und dabei Schritt für Schritt von der Doktrin der Küstenverteidigung zu der einer aktiven Verteidigung im maritimen Raum übergeht. Es gilt aber auch für die USA, die in Chinas wachsenden militärischen Fähigkeiten nicht nur eine Bedrohung für eigene Militärbasen im Pazifik sehen, sondern auch für ihr Partnerschafts- und Allianzsystem in der asiatisch-pazifischen Region sowie perspektivisch für ihre nukleare Abschreckung.

### Konflikte um die Handels-, Wirtschafts- und Finanzpolitik

Wirtschaftliche Konkurrenz und Konflikte um die Handels-, Wirtschafts- und Finanzpolitik bilden eine reale, eigene Dimension der Rivalität, nicht nur, weil die USA unter Präsident Trump einen protektionistischen Kurs eingeschlagen haben. Die amerikanische Kritik am chinesischen Handelsgebaren, an unfairen Wettbewerbsbedingungen in China oder an chinesischen Regelverstößen wird in Europa weitgehend geteilt. Der Handelskonflikt ist, wie sowohl Hilpert als auch von Daniels in ihren Beiträgen ausführen, eng mit weltordnungspolitischen Fragen verbunden, die gerade auch aus europäischer Perspektive von vitaler Bedeutung sind. Das gilt etwa für die Zukunft verbindlicher, multilateraler Handelsregeln und Institutionen. Diese Themen haben zudem in beiden Staaten innenpolitische Relevanz und darüber hinaus hohes mobilisatorisches Potential, teilweise unabhängig davon, inwieweit globale Entwicklungen tatsächlich die Beschäftigungssituation in bestimmten Branchen beeinträchtigen. Insgesamt aber, so Hilpert, sind die materiellen Vorteile, die beide Seiten, vor allem die USA, aus ihrer wirtschaftlichen Zusammenarbeit ziehen, im Vergleich zu den zweieinhalb Jahrzehnten nach 1990 geringer geworden. Der bilaterale Handel zwischen den USA und China ist heute kein Stabilisator mehr, der politische Konflikte mildern kann. Handelskonflikte werden vielmehr politisch instrumentalisiert, könnten gleichzeitig aber auch den am

leichtesten lösbaren Knoten im komplexen Geflecht amerikanisch-chinesischer Rivalität darstellen. Anders gesagt: Die strategische Rivalität zwischen den USA und China wird die internationale Politik auf absehbare Zeit auch dann maßgeblich prägen, wenn Washington und Peking sich noch vor den kommenden US-Präsidentenwahlen über wesentliche Handelsfragen einigen und ein entsprechendes Abkommen schließen sollten.

### Technologische Dimension

Entscheidender ist die technologische Dimension dieser Rivalität. Sie würde eine Beilegung des Handelsstreits, wenn sie denn gelänge, überdauern. Gewiss geht es beim Wettbewerb der Technologien um absolute und relative Gewinne, darum, wer unmittelbar und längerfristig den größeren Teil des Kuchens abbekommt, etwa indem er technische Standards setzt. Technologische Konkurrenz ist jedoch immer auch sicherheitspolitisch von Belang. Andernfalls wären die Verschärfung des Wettbewerbs und das wachsende Misstrauen, das den Austausch und die Zusammenarbeit bei Technologien mittlerweile spürbar einschränkt, nicht zu erklären. Diese Konkurrenz verbindet sich zudem, wie Matthias Schulze und Daniel Voelsen erläutern, mit im traditionellen Sinne geopolitischen Fragen: »Technopolitische Einflussphären«, die mittels digitaler Produkte und Dienste etabliert werden, sind heute nicht mehr rein territorial zu verstehen, erlauben es aber dennoch, geopolitische Machtprojektion zu betreiben und internationale Abhängigkeiten zu zementieren.

Dabei verbinden sich Fragen der Technologieentwicklung und -nutzung immer mehr mit politisch-ideologischen Aspekten. Sie werden Teil eines Systemgegensatzes oder systemischen Wettbewerbs, der die innere Ordnung zum Gegenstand hat: das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, von Regierenden und Regierten. Hilpert geht auf diese politisch-ideologische Dimension ein, die sich in einen weltweiten Wettstreit zwischen liberalen und demokratischen Gesellschaftsvorstellungen auf der einen Seite und autoritären auf der anderen einordnet. Dieser mag in allen Staaten, auch in Europa, zunächst eine innere Auseinandersetzung sein, wird aber durch die Polarisierung zwischen den USA und China mitbestimmt. Offensichtlich hat es für den amtierenden amerikanischen Präsidenten keine Priorität, demokratische Werte oder liberale Weltordnungselemente zu ver-



teidigen. Für den Kongress dagegen steht beides im Vordergrund der sino-amerikanischen Rivalität. Darum bemühen sich beide Kammern, zuletzt mit der Verabschiedung des Hong Kong Human Rights and Democracy Act im November 2019, eine in dieser Hinsicht entschiedenere Regierungspolitik durchzusetzen.

Die Debatte in den USA ist von Furcht vor dem Aufstieg Chinas und einer möglichen Übertreibung durch den Kontrahenten gekennzeichnet. Deshalb geht vielleicht unter, dass sich auch die chinesische Elite in ihrem Herrschaftsanspruch nach wie vor bedroht fühlt, wie Hilpert erläutert, nämlich durch liberale Werte und Weltsichten. Daran hat auch nichts geändert, dass China die liberale Erwartungshypothese des Westens widerlegt hat: In westlichen Ländern hatte man gehofft, rechtsstaatliche und demokratische Verhältnisse würden in China nahezu automatisch entstehen, wenn sich das Land wirtschaftlich entwickelt und wachsenden Wohlstand generiert. Tatsächlich ist es wohl so, dass Chinas Entwicklungsmodell zwar erfolgreich ist, liberale Werte aber nach wie vor überaus attraktiv wirken, vor allem auf gut ausgebildete, junge und mobile Mitglieder der chinesischen Gesellschaft. Das erklärt Chinas nervösen Blick auf Hongkong, die, wie es scheint, übertriebene Furcht der chinesischen Führung vor Farbenrevolutionen sowie die umfassenden Bemühungen, mit technologischen Vorkehrungen die eigene Herrschaft und idealerweise eine in Pekings Sinne harmonische Gesellschaft abzusichern.

Technologien sind, wie Schulze und Voelsen betonen, nicht wertneutral. Technologischer Wettbewerb wird umso stärker mit der politisch-ideologischen Dimension strategischer Rivalität verknüpft werden, je mehr technologische Entwicklungen Grundfragen politischer und gesellschaftlicher Ordnung berühren, sei es bei der Datengewinnung und -nutzung, der Künstlichen Intelligenz oder der Biotechnologie. Auch europäische und deutsche Politik muss sich damit auseinandersetzen, was etwa ein mit Hilfe chinesischer Technologieinvestitionen ermöglichter großflächiger Abfluss von Personendaten für das europäische Staats- und Gesellschaftsmodell bedeuten würde, das der Wahrung individueller Rechte verpflichtet ist. Zudem muss kritisch untersucht werden, wie Entwicklung und Export von Überwachungstechnologie und Techniken sozialer Kontrolle durch chinesische High-Tech-Firmen nicht nur autoritären und repressiven Regimen helfen, sondern auch die Verbreitung illiberaler Governance- und Gesellschaftsvorstellungen fördern.

## Unterschiedliche Führungsstile

Wie weit der persönliche Faktor, die Eigenheiten der Präsidenten in Washington und Peking, eine gesonderte Dimension der amerikanisch-chinesischen Rivalität darstellt, mag man diskutieren. In jedem Fall, so argumentiert Günther Maihold, werden die unterschiedlichen, aber auf beiden Seiten hoch personalisierten Führungsstile Trumps und Xis die weiteren Beziehungen zwischen den USA und China mitprägen. Trumps »transaktionaler« und Xis nach innen und außen »transformativer« Stil sind kaum kompatibel. Sie unterminieren tendenziell, was an Vertrauensbasis noch existiert, beschränken die Möglichkeiten der Diplomatie und verschärfen bilaterale Konflikte. Andere Mächte, auch die Europäische Union, könnten hier im Einzelfall Handlungsspielraum gewinnen. Vornehmlich werden sie sich aber um Schadensbegrenzung und die Wahrung internationaler Regeln und Institutionen bemühen müssen, die in unterschiedlicher Weise von beiden Akteuren beschädigt werden.

## Internationale Auswirkungen der Rivalität

Auch wenn die hier beschriebene Konflikt- oder Konkurrenzkonstellation als bilaterale Rivalität verstanden und zum Teil inszeniert wird, sind ihre Bedeutung und ihre Folgen global: Sie wirkt auf die Beziehungen mit anderen Mächten, beeinflusst regionale Dynamiken, selbst in Europa, prägt die Arbeit in internationalen Organisationen und Foren – etwa den G20 oder den Vereinten Nationen (VN) und ihren Unterorganisationen – und untergräbt oft genug, wie Laura von Daniels ausführt, multilaterale Institutionen. Besonders deutlich wird das bei der Welt Handelsorganisation (WTO), deren Regeln von beiden Staaten verletzt werden und deren Funktionsfähigkeit zudem von der Trump-Regierung geschwächt wird. China baut vor allem in seinem regionalen Umfeld neue internationale Foren und Organisationen auf, die seinen eigenen sinozentrischen Ordnungsvorstellungen entsprechen. Anders als die USA zieht China sich aber an keiner Stelle aus internationalen und multilateralen Institutionen zurück. Vielmehr bemüht sich das Land aktiv darum, seinen Einfluss bei den Vereinten Nationen und bei deren Agenturen und Unterorganisationen auszubauen. Das geschieht zum Teil, und nicht zuletzt beim VN-Peacekeeping,

indem China größere Verantwortung und höhere Kosten übernimmt. Gleichzeitig versucht es jedoch, eigene politische Begriffe und Wertvorstellungen im Sprachgebrauch der Vereinten Nationen durchzusetzen. So haben die USA unter Trump den VN-Menschenrechtsrat verlassen, während China bestrebt ist, innerhalb des Rates seinen Ideen Geltung zu verschaffen, etwa indem es den Stellenwert individueller Menschenrechte relativiert.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sind mittelbar und unmittelbar von der sino-amerikanischen Rivalität betroffen. Europas Blick auf China ist kritischer geworden, in Deutschland wahrscheinlich in höherem Maße als in anderen EU-Ländern. China ist für Europa nicht mehr nur Verhandlungspartner mit unterschiedlichen Interessen und wirtschaftlicher Wettbewerber, sondern auch ein Systemrivale, der »alternative Governance-Modelle« zu verbreiten sucht.<sup>2</sup> Dennoch bleibt China aus europäischer Sicht ein unverzichtbarer Kooperationspartner bei der Bewältigung globaler Herausforderungen – zuvörderst, aber nicht ausschließlich beim Klimaschutz. Europa kann kein Interesse an einem »decoupling« haben, einer weitgehenden Kappung technologischer oder wirtschaftlicher Verbindungen mit China, wie sie in den USA diskutiert und zum Teil auch vorbereitet wird. Wie zahlreiche andere Staaten und Staatengruppen auch wird sich Europa einer bipolaren Logik entziehen müssen, der zufolge es sich zwischen einer amerikanischen und einer chinesischen Wirtschafts- und Technologiesphäre zu entscheiden hätte. Stattdessen wird es nicht umhinkommen, sich um Formen langfristiger Verflechtung auf Grundlage echter Interdependenz und gemeinsamer Regeln zu bemühen. Eine Äquidistanz zu China und den USA, wie sie von interessierter Seite gelegentlich auch in europäischen Debatten vorgeschlagen wird,<sup>3</sup> ist allerdings keine Option: Dazu ist der Abstand zwischen Europa und China zu breit,

2 Vgl. Europäische Kommission, *EU-China – A Strategic Outlook*, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, 12.3.2019, <[https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019\\_de](https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019_de)> (Zugriff am 4.12.2019).

3 Siehe etwa Xuewu Gu, »Der dritte Weg: Warum Europa den Alleingang wagen muss«, in: *Handelsblatt*, 22.11.2019, <<https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-der-dritte-weg-warum-europa-den-alleingang-wagen-muss/25253468.html>> (Zugriff am 4.12.2019).

was Fragen der Werte, des politischen Systems und der regelgebundenen internationalen Ordnung anbelangt. Und die Bindungen der europäisch-amerikanischen Werte- und Sicherheitsgemeinschaft dürften trotz aller Differenzen auch in Zukunft weitaus enger bleiben als die Beziehungen sowohl der USA als auch der europäischen Staaten mit irgendeinem anderen internationalen Partner.

## Neue Strategie für Europa

Europa wird sich, wie Annegret Bendiek und Barbara Lippert unterstreichen, seiner eigenen Stärken bewusst werden und eine Chinapolitik entwickeln müssen, die nicht als »Länderstrategie«, sondern als Teil einer umfassenden europäischen Selbstbehauptungsstrategie konzipiert wird, oder, in anderen Worten, des Strebens nach mehr europäischer Souveränität oder strategischer Autonomie.<sup>4</sup> Das verlangt gerade für den Umgang mit China mehr Supranationalität oder, so Bendiek und Lippert, eine »supranationale Geopolitik«. An Instrumenten, die eine selbstbewusste, umsichtige Chinapolitik unterfüttern können, wird bereits gearbeitet, etwa an einem europäischen, durch nationale Gesetzgebung komplementierten Investitionsscreening. Die Kunst besteht darin, Europa für eine härtere Konkurrenz zu präparieren und dabei gesellschaftliche und technologische Resilienz zu stärken, ohne Kooperations- und Interdependenzbeziehungen zu schwächen. Allerdings betrifft eine solche Strategie nicht nur das direkte Verhältnis zu China, sondern auch das internationale und globale Profil Europas insgesamt. Viele Staaten und Gesellschaften Asiens und Afrikas schätzen Chinas wirtschaftliches Engagement und seine »Belt and Road«-Initiative, fürchten aber einseitige Abhängigkeiten. Die Konnektivitätsstrategie der EU gegenüber Asien ist hier ein sinnvoller Ansatz. Gleiches gilt für die schon heute umfangreichen Mittel, die Europa für afrikanische Infrastruktur zur Verfügung stellt, zum Beispiel über die Europäische Investitionsbank. Schließlich werden die europäischen Staaten ihr Engagement in den Vereinten Nationen und anderen multilateralen Organisationen und Foren ausbauen

4 Siehe dazu ausführlich Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP-Studie 2/2019), <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019S02/>>.

müssen. Dabei werden sie im Zweifelsfall Lücken füllen müssen, die sich durch das Desinteresse oder den Rückzug der gegenwärtigen US-Regierung aufgetan haben. Das bietet die Chance, Zeugnis davon abzulegen, dass sich Europas Verständnis von Multilateralismus und internationaler Regelgebundenheit vom sinozentrischen Multi-Bilateralismus fundamental unterscheidet.

Peter Rudolf

# Der sino-amerikanische Weltkonflikt

Für die internationale Politik birgt die strategische Rivalität zwischen USA und China die Gefahr, sich zu einem vielschichtigen Weltkonflikt mit wirtschaftlichem und militärischem Risikopotential zu verdichten, der die internationalen Beziehungen strukturiert.\* Die Großmachtkonkurrenz zwischen den beiden Kontrahenten könnte eine neue »geoökonomische Weltordnung« hervorbringen. Darin könnten die Frage der relativen Nutzenverteilung und die Sorge vor den sicherheitspolitisch problematischen Folgen wirtschaftlicher Interdependenz eine weit wichtigere Rolle spielen als in den letzten Jahrzehnten. Werden wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen unter diesen Aspekten dauerhaft neu justiert, könnte das Integrationsniveau sinken, bis hin zu einer Art Deglobalisierung.

## Chinas Aufstieg als Bedrohung der amerikanischen Vormachtposition

Chinas Aufstieg wird in den USA weithin als Gefahr für die eigene Machtposition im internationalen System gesehen. Die Vorstellung eines unaufhaltsamen wirtschaftlichen und militärischen Aufstiegs Chinas und eines relativen Machtverfalls der USA ruht zwar auf fragwürdigen Annahmen und Projektionen. Dennoch ist China der einzige Akteur, der als potentielle Supermacht den Status der USA zu bedrohen vermag. Machtverschiebungen können, so heißt es, die Stabilität des internationalen Systems gefährden, wenn die vorherrschende und die aufsteigende Macht nicht in der Lage sind, sich über Führung und Ordnung des internationalen Systems zu verständigen. Das legt die Machtübergangstheorie nahe, über die in den USA

\* Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse einer SWP-Studie des Autors zusammen. Dort finden sich ausführliche Literaturangaben. Vgl. Peter Rudolf, *Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2019 (SWP-Studie 23/2019), <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019S23/>>.

ebenso wie in China rege debattiert wird und die in den letzten Jahren unter dem Stichwort »Thukydides-Falle« in die öffentliche Diskussion ausstrahlte. Diese Theorie ist problematisch, ihr Erklärungswert strittig. Als Deutungsrahmen beeinflusst sie aber die Perzeptionen sowohl in den USA als auch in China. Einerseits sensibilisiert dieser Interpretationsrahmen für die Risiken eines Machtübergangs, andererseits verdichten sich in dieser Deutung einzelne eher regionale oder lokale Konflikte zu einem globalen Hegemonialkonflikt.

## Zur Struktur des amerikanisch-chinesischen Konfliktsyndroms

Das amerikanisch-chinesische Konfliktsyndrom setzt sich aus mehreren Elementen zusammen. Seine Grundlage bildet eine regionale, aber auch zunehmend globale Statuskonkurrenz. Chinas Machtzuwachs hat in den USA Ängste geweckt, den Status als international vorherrschende Supermacht zu verlieren. Staaten (bzw. die sie vertretenden Akteure) mögen Status als Ziel an sich anstreben, wie in sozialpsychologischen Ansätzen postuliert wird. Danach verschafft ein hoher Status das psychisch befriedigende Gefühl der Überlegenheit über andere Personen oder Staaten, und die Furcht vor dem Statusverlust erscheint als bedrohlich für die eigene Identität. Aber mit Status verbinden sich auch materielle Gewinne. China bedroht langfristig nicht nur den Status der USA als Vormacht, sondern auch die sich daraus ergebenden Privilegien und wirtschaftlichen Vorteile. China könnte, so wird geglaubt, politisch, wirtschaftlich und technologisch vorherrschenden Einfluss in der Welt gewinnen, in großem Maßstab Regeln und Standards setzen und eine Art »illiberale Einflussosphäre« aufbauen. In diesem Falle wären Sicherheit und Wohlstand der USA nicht mehr im bisherigen Maße gewährleistet.

Diese Konkurrenz um Einfluss mischt sich mit einem ideologischen Antagonismus. Sicher war die Menschenrechtslage in China immer wieder Ursache

für Irritationen in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen. Aber solange der Aufstieg Chinas nicht als globale Herausforderung wahrgenommen wurde und solange die Hoffnung mitschwang, China werde sich liberalisieren, wurde das Land in den USA nicht als ideologischer Antagonist gesehen. Aus chinesischer Sicht war diese ideologische Dimension schon immer ausgeprägt, denn westliche Vorstellungen von liberaler Demokratie und Meinungsfreiheit bedrohen die ideologische Dominanz der Kommunistischen Partei Chinas. Zu rechnen ist jedoch damit, dass auf amerikanischer Seite der Systemkonflikt mehr und mehr in den Vordergrund tritt, ein Systemkonflikt zwischen, wie es gelegentlich heißt, »digitalem Autoritarismus« und »liberaler Demokratie« – eignet er sich doch dazu, nachhaltige innenpolitische Unterstützung für einen wirtschaftlich nicht kostenfreien Machtkonflikt mit China zu mobilisieren.

Auch wenn der ideologische Konflikt nicht die wichtigste Konfliktschicht ist, so ist doch zu erwarten, dass eine immer stärker akzentuierte »ideologische Differenz« Bedrohungswahrnehmungen intensiviert und so das Sicherheitsdilemma zwischen USA und China verstärkt. Da sich die USA und China seit der Taiwan-Krise 1995/96 (wieder) als potentielle militärische Gegner sehen und die Planungen entsprechend ausrichten, prägt das Sicherheitsdilemma die Beziehungsstruktur. Beide Seiten sind nicht besonders sensibel für dadurch ausgelöste wechselseitige Bedrohungsvorstellungen. Denn die Antagonisten verstehen sich selbst als defensive, friedliche Mächte, unterstellen der jeweils anderen Seite aber offensive Absichten.

## Dimensionen und Dynamik der Rivalität

Da China und USA potentielle militärische Gegner und nicht nur Statuskonkurrenten und Systemantagonisten sind, lässt sich das Verhältnis der beiden als komplexe strategische Rivalität verstehen. Diese ist besonders an der maritimen Peripherie Chinas ausgeprägt, dominiert von militärischen Bedrohungsvorstellungen und der amerikanischen Auffassung, China wolle in Ostasien eine exklusive Einflussosphäre etablieren. Im Südchinesischen Meer kollidiert der amerikanische Anspruch auf freien Zugang zu den Weltmeeren mit dem chinesischen Bestreben, eine Sicherheitszone zu errichten und die amerikanische Interventionsfähigkeit zu konterkarieren. Der geopolitische Konflikt über das Südchinesische Meer ist

zudem mit der nuklearen Dimension verwoben. China scheint dieses Meer im Sinne einer geschützten Bastion für nuklear bewaffnete U-Boote auszubauen, mit denen das Land die Zweitschlagfähigkeit gegenüber den USA sicherstellen will.

### Die globale Einflusskonkurrenz ist aufs engste mit der technologischen Dimension der amerikanisch-chinesischen Rivalität verwoben.

Weniger bedeutsam, aber gleichwohl vorhanden sind die militärischen Bedrohungsperzeptionen in der globalen Einflusskonkurrenz, die mittlerweile auch die Arktis umfasst. Die gegenwärtige Administration ist überzeugt, dass Chinas weltweit wachsende wirtschaftliche und politische Präsenz auf Kosten der USA geht. Deswegen versucht Washington mit Anreizen und Druck, andere Staaten vom Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen mit China abzubringen.

Die globale Einflusskonkurrenz ist aufs engste mit der technologischen Dimension der amerikanisch-chinesischen Rivalität verwoben. Es geht dabei um die technologische Vorherrschaft im digitalen Zeitalter. Diese Dimension des Konflikts ist deshalb so essentiell, weil technologische Führung weltwirtschaftliche Wettbewerbsvorteile schafft und die Basis für militärische Überlegenheit sichert.

Was sich in der Kampagne gegen Huawei abzeichnet, ist die Abkehr von der Positivsummenlogik in den Wirtschaftsbeziehungen zu China. Solange Washington nicht den Aufstieg eines strategischen Rivalen befürchtete, herrschte die wirtschaftliche Logik vor. Absolut gesehen profitierten die USA von wirtschaftlichen Austauschbeziehungen. Da spielte es keine nennenswerte Rolle, dass China möglicherweise relativ stärkeren Nutzen daraus zog. Diese ökonomische Logik, die auf absolute Nutzengewinne abstellt, war mit der Erwartung verknüpft, wirtschaftliche Interdependenz wirke kooperationsfördernd und friedensstabilisierend. Mit dem befürchteten Aufstieg Chinas zu einem globalen strategischen Rivalen ist die wirtschaftliche Logik ins Hintertreffen geraten. Unter Trump dominiert in Rhetorik und Praxis die sicherheitspolitische Logik, verbunden mit der Sorge um die relative Nutzenverteilung und der Auffassung, wirtschaftliche Interdependenz habe negative Folgen für die technologische Basis militärischer Überlegenheit.

## Folgen

Sollte sich die strategische Rivalität zwischen USA und China zu einer dauerhaften globalen Konfliktkonstellation verfestigen, könnte dies eine Art De-globalisierung in Gang setzen und zwei Ordnungen entstehen lassen: die eine von den USA dominiert, die andere von China. Spitzt sich der amerikanisch-chinesische Konflikt weiter zu und leistet der Bipolarisierung des internationalen Systems Vorschub, dürfte die Basis für einen globalen Multilateralismus schwinden. Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt stellt zudem deutsche und europäische Politik vor die Frage, ob, in welchem Maße und unter welchen Bedingungen sie die USA in der Auseinandersetzung mit China unterstützen soll. Denn sicher scheint eines: Ob Präsident Trump wiedergewählt wird oder ob im Januar 2021 eine Demokratin oder ein Demokrat ins Weiße Haus einzieht – die strategische Rivalität mit China wird der amerikanischen Außenpolitik ihren Stempel aufdrücken.

### **Washington wird die Welt und damit auch Europa wohl vor allem durch ein »China-Prisma« wahrnehmen.**

Washington wird die Welt und damit auch Europa wohl vor allem durch ein »China-Prisma« wahrnehmen. Dies mag dazu führen, dass für die USA, sofern sie stärker als früher auf den Indopazifik und die Einflusskonkurrenz mit China fixiert sind, Krisen in Europa und der europäischen Peripherie zweitrangig werden und die Scheu vor kostspieligen Verwicklungen die Politik in und um Europa prägt. Eher wachsen als nachlassen wird indes der Druck Washingtons auf die Verbündeten, im sich verschärfenden amerikanisch-chinesischen Konflikt Position zu beziehen und sich klar auf die Seite der USA zu stellen.

Hanns Günther Hilpert/Gudrun Wacker

# Chinesische Narrative über die USA

Die Supermacht USA hat auf Chinas politische Eliten schon immer eine besondere Faszination ausgeübt, war für sie aber auch stets ein Quell der Unsicherheit. Angesichts dieser obsessiven Fixierung auf Amerika traf der Politikwissenschaftler Graham Allison offenkundig einen Nerv, als er die sino-amerikanischen Beziehungen mit der Metapher der »Thukydides-Falle« bedachte.<sup>1</sup> Nach Allison's historisch vergleichender Beobachtung führt der Einflussgewinn einer aufstrebenden Macht zwangsläufig zu geopolitischen Machtverschiebungen und Anpassungsprozessen oder gar zu gewaltsamen Konflikten: Was in der Antike, wie von Thukydides beschrieben, zwischen Athen und Sparta geschehen sei, drohe heute im Verhältnis zwischen China und den USA. Solche Warnungen stehen freilich im Gegensatz zu Chinas eigener Rhetorik vom friedlichen Aufstieg des Landes.

## Nach Chinas Verständnis ist der eigene Zugewinn an wirtschaftlicher und politischer Bedeutung nichts anderes als ein Wiederaufstieg.

Aus chinesischer Sicht erfolgt dieser Aufstieg natürlich und zwangsläufig. Ein frustriertes, mit sich selbst hadernendes Amerika hingegen versucht, so Pekings Bild, die eigene Vormachtstellung zu bewahren, indem es die Volksrepublik geopolitisch einzudämmen und in ihrer wirtschaftlichen, technologischen und militärischen Entwicklung zu behindern sucht. Dabei ist man überzeugt, dass für die eigene Erfolgsgeschichte der letzten vier Jahrzehnte nicht etwa amerikanische Schwäche verantwortlich sei, sondern in erster Linie die harte Arbeit und die Findigkeit von Chinas Bevölkerung, das kommerzielle Geschick seiner Unternehmen und eine kluge, weit-sichtige Politik der Pekinger Staats- und Parteiführung.

<sup>1</sup> Graham T. Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Boston 2017.

Über die tatsächliche Wahrnehmung der USA in China lässt sich nur spekulieren, da offizielle Statements und die Darstellung in offiziellen Medien stark gelenkt sind, akademische Publikationen wiederum entweder einer Selbstzensur unterliegen oder der anderen Seite bestimmte politische Botschaften vermitteln sollen. Im Folgenden werden daher die amerika-bezogenen Narrative vorgestellt, die in Chinas offizieller und veröffentlichter Meinung zu identifizieren sind. Beiträge in sozialen Medien wurden ebenso herangezogen. Als Quelle für einige der wiedergegebenen Meinungen dienen überdies persönliche Gespräche mit Wissenschaftlern im Land.

## China als »Champion of the South«

Aus chinesischer Sicht ist der eigene Zugewinn an wirtschaftlicher und politischer Bedeutung nichts anderes als ein Wiederaufstieg. Bis ins späte 18. Jahrhundert übertraf Chinas Pro-Kopf-Einkommen dasjenige Westeuropas und Nordamerikas, war das Reich der Mitte die unbestrittene Vormacht Asiens. Erst nachdem westlicher Kolonialismus und Imperialismus auch China erreicht hatten, erlitt das Land einen rund 100 Jahre andauernden Niedergang, musste wirtschaftliche Ausbeutung, politische Demütigungen und militärische Invasionen erfahren (»Jahrhundert der Erniedrigung«). Entsprechend ambivalent ist der heutige Blick auf die USA und den Westen. Einerseits fasziniert Amerika aufgrund seiner Innovationsfähigkeit, seiner Wirtschaftskraft, seiner Hochschulen, seiner militärischen Fähigkeiten und auch seines politischen Systems; all dies erweckt in China Respekt und Bewunderung. Andererseits begegnet man dem Westen angesichts der eigenen leidvollen Erfahrung mit Distanz und Misstrauen. Zudem hat das westliche Ansehen durch die globale Finanzkrise, Amerikas militärische Interventionen im Nahen Osten und Trumps erratische Politik stark gelitten.

Selbst verortet sich China trotz seiner wirtschaftlichen Erfolge und seines Großmachtstatus nach



wie vor im globalen Süden. Die politische Führung spricht heute noch von China als dem »größten Entwicklungsland der Welt«. Die Nord-Süd-Dimension eines globalen Entwicklungs- und Machtgefälles zwischen dem Westen und dem Rest der Welt ist im chinesischen Diskurs wohl noch wichtiger als die eher ideologische Ost-West-Trennung. Denn China stilisiert sich als Repräsentant und Spitzenreiter der aufsteigenden Ökonomien und der Entwicklungsländer, nicht als systemischer Gegenspieler der USA und des Westens. Amerika gibt aus dieser Perspektive die Richtschnur bei der Modernisierung vor. Es gilt den Abstand gegenüber den USA zu verringern und schließlich mit ihnen gleichzuziehen, um die Welt so auch fairer und gerechter zu machen. Diese Selbsteinordnung modifiziert gleichsam den Triumphalismus, der in Pekings wiederkehrendem Narrativ vom chinesischen Aufstieg und amerikanischen Abstieg immer mitschwingt.

## Ein Amerika, das Chinas Aufstieg im Wege steht

Die Volksrepublik hat stets mit tiefem Misstrauen auf Amerika geblickt. Den USA wurde unterstellt, China – wie die kommunistische Welt insgesamt – mittels »friedlicher Evolution«, sprich Infiltration und Subversion, im Innern korrumpieren und transformieren zu wollen. Derlei Befürchtungen bestätigten sich aus Pekings Sicht schockartig im Jahr 1989 mit Tiananmen und dem fast zeitgleich einsetzenden Zerfall des sowjetischen Imperiums. Seitdem war die Wahrnehmung der USA als Hemmnis auf Chinas Weg zu alter Größe zumindest unterschwellig ein durchgängiges Motiv im Diskurs der Volksrepublik.

### Aus Chinas Sicht warnt das Beispiel Sowjetunion – ein offener Konflikt mit den USA ist daher zu vermeiden.

Das Schicksal der Sowjetunion prägte auch die Haltung aller nachfolgenden chinesischen Führungsgenerationen. Zu vermeiden war demnach ein offener Wettkampf oder gar Konflikt mit den USA, sei es in Form eines Wettrüstens oder durch Konfrontation auf anderen Gebieten. Entsprechend begegnete man den wahrgenommenen Eindämmungsversuchen Amerikas mit Kooperationsrhetorik (»win-win«) und Konzepten wie den »Großmachtbeziehungen neuen Typs«, bei denen beide Seiten die »nationalen Kern-

interessen« des jeweils anderen respektieren würden. Zwar begreifen realistische Analytiker aus China das Verhältnis zwischen auf- und absteigenden Mächten als unausweichliches Nullsummenspiel – wonach der eine in dem Maße verliert, wie der andere gewinnt –, doch sehen sie die Regierungen Chinas und der USA in der Verantwortung, das Ausbrechen eines Konflikts oder gar Krieges zu verhindern.<sup>2</sup>

Pekings Furcht, die USA strebten letztlich einen Regimewechsel in China an, verstärkte sich noch mit den sogenannten Farbenrevolutionen der 2000er Jahre und dem Arabischen Frühling 2011. In China fragt man sich, ob die USA den Aufstieg der Volksrepublik und deren mögliche Führungsrolle bei neuen Technologien (Künstliche Intelligenz, 5G) akzeptieren würden, wenn das Land eine Demokratie nach westlichem Vorbild wäre. Ist die Wahrung amerikanischer Vorherrschaft das Hauptinteresse der USA – so die Überlegung –, oder wäre es für sie in bestimmten Bereichen denkbar, diese Rolle aufzugeben, wenn China sich grundlegend verändern, sprich demokratisieren würde?

## Eine von den USA dominierte Weltordnung

Ambivalent ist auch Chinas Sicht auf die liberale Weltordnung nach 1945 und die sie tragenden Werte und Institutionen. Diese Ordnung und der darauf aufbauende Prozess der Globalisierung haben es China zwar ermöglicht, sich über Marktöffnung und marktwirtschaftliche Reform zu industrialisieren und zu modernisieren, die absolute Armut weitgehend zu beseitigen und international an Macht und Status zu gewinnen. Doch letztlich bleibt das liberale westliche System aus chinesischer Sicht eine Manifestation amerikanischer Hegemonie. In Peking erwartet man nicht, dass die USA der Volksrepublik in diesem System ein Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht zubilligen werden, das dem wirtschaftlichen und politischen Gewicht des Landes angemessen wäre.<sup>3</sup> Man ist davon überzeugt, dass Amerika und der Westen China niemals freiwillig mehr Einfluss auf internatio-

<sup>2</sup> Zum Beispiel Yan Xuetong, *Leadership and the Rise of Great Powers*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019.

<sup>3</sup> Siehe Evan S. Medeiros, *China's International Behavior. Activism, Opportunism, and Diversification*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2009 (Project Air Force; RAND Corporation Monograph Series).



ner Ebene einräumen werden. Demnach würde die Rolle eines »responsible stakeholder«, wie sie erstmals 2005 der damalige US-Vizeaußenminister Robert Zoellick von Peking einforderte, in erster Linie den Hegemonialanspruch Amerikas stärken – nicht aber der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas zugutekommen und schon gar nicht dem politischen Aufstieg des Landes. Ohnehin deutet man es in der Volksrepublik als Hegemonialdiskurs, wenn der Westen für eine liberale Weltordnung und die universale Geltung der Menschenrechte eintritt.

## Die USA unter Donald Trump

Donald Trumps Wahl zum US-Präsidenten 2016 wurde in China offiziell begrüßt; die Einschätzungen aus der Wissenschaft waren vorsichtig optimistisch, was die Aussichten für die bilateralen Beziehungen anging. Zwar hatte sich Trump im Wahlkampf einer gegen China gerichteten Rhetorik bedient, doch glaubte man darin ein bekanntes Muster zu erkennen. Auch frühere Kandidaten für die amerikanische Präsidentschaft (Carter, Reagan, Clinton, Bush jr.) hatten China im Wahlkampf als Wettbewerber und Gegner dargestellt. Nach Amtsantritt fand die jeweilige neue US-Regierung früher oder später aber stets zu einer pragmatischen und kooperativen Politik gegenüber Peking zurück. Bei Trump ging man zudem davon aus, mit ihm als Geschäftsmann eine tragfähige Arbeitsgrundlage schaffen zu können. Offiziell und in Pressekommentaren reagierte man daher auf die Angriffe Trumps zurückhaltend (außer in der Taiwan-Frage). Es gab öffentlich auch wenig Kritik an dessen Kompetenz und Führungsstil. Selbst in Chinas sozialen Medien fielen die ersten Reaktionen auf Trumps Wahlsieg verhalten positiv aus. Er wurde überwiegend als unorthodoxe Persönlichkeit charakterisiert, seine Verweigerung politischer Korrektheit als erfrischend wahrgenommen.<sup>4</sup>

## In China wird heute offen eingestanden, man habe die Gefahr durch Trump unterschätzt.

Inzwischen scheint tiefe Ernüchterung eingetreten zu sein.<sup>5</sup> Offen wird eingestanden, man habe Trumps Unberechenbarkeit, sein Eskalationspotential und die von ihm ausgehenden Gefahren für Chinas Wachstum unterschätzt. Die handelspolitischen Vorwürfe des Präsidenten an die Adresse der Volksrepublik werden als unbegründet, substanzlos und illegitim zurückgewiesen.<sup>6</sup> In der nationalistischen *Global Times* heißt es mittlerweile unverblümt, die USA seien gegenüber China auf einen Kurs der Eindämmung umgeschwenkt, der sich unter anderem in Washingtons Indo-Pazifik-Strategie manifestiere.<sup>7</sup> Doch demonstriert das Blatt auch neues Selbstbewusstsein. Ein Containment Chinas sei nicht mehr möglich, und würde es versucht, dann zum größeren Schaden Amerikas. Aber selbst die *Global Times* befeuert nicht durchweg eine konfrontative Haltung gegenüber den USA. Vielmehr gibt sie sich verhalten optimistisch, dass im Handelsstreit eine Lösung gefunden wird. Ein neuer Kalter Krieg sei »unrealistisch«.<sup>8</sup> In offiziellen und veröffentlichten Darstellungen herrscht der Tenor vor, angesichts der bilateralen Spannungen auf wirtschaftlichem Feld müssten beide Seiten den Kompromiss suchen, um sich nicht selbst zu schaden. Dagegen warnen Skeptiker, dass mit einem Präsidenten Trump ein dauerhaft verlässlicher Handelsfrieden nicht möglich sein werde.

Überaus kritisch fallen offizielle Stellungnahmen sowie Medienberichte aus, wenn es um die jüngsten Proteste in Hongkong geht. Bei diesem Thema werden die USA scharf angegriffen; dem amerikanischen Kongress und der CIA unterstellt man, die Unruhen nicht nur verbal, sondern auch finanziell zu unterstützen. Hier kommt wieder das Narrativ zum Tragen, die USA suchten das chinesische System zu schwächen und letztlich einen Regimewechsel in Peking zu erreichen.

<sup>4</sup> Siehe Diandian Guo, »Congratulations, It's a Boy!« – China's (Mixed) Reactions to President Trump's Election Victory«, *What's on Weibo*. Reporting Social Trends in China, 9.11.2016, <<https://www.whatsonweibo.com/trumps-election-victory-chinese-media-responds/>> (Zugriff am 19.12.2019); Camille Boullenois, »The Roots of Trump's Behavior and Strategy«, in: *The Trump Opportunity: Chinese Perceptions of the US Administration*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), Juni 2018 (ECFR China Analysis 262), S. 3f, <[https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR-262-China\\_Analysis\\_Chinese\\_](https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR-262-China_Analysis_Chinese_)

[perceptions\\_of\\_the\\_US\\_administration.pdf](#)> (Zugriff am 19.12.2019).

<sup>5</sup> Siehe Xue Li, »China and US: Are They Rivals or Enemies?«, in: *Global Times*, 20.8.2019; »Trump's Impeachment Probe Jolts US Politics«, in: *Global Times*, 13.10.2019.

<sup>6</sup> Zum Beispiel Yongding Yu, »A Trade War That Is Unwarranted«, in: *China & World Economy*, 26 (2018) 5, S. 38–61.

<sup>7</sup> So zum Beispiel Ding Gang, »Balance of Power« a Strategic Trap for India«, in: *Global Times*, 11.9.2019.

<sup>8</sup> »Goodwill Reciprocity Needed to End Trade War«, in: *Global Times*, 12.9.2019.

Denn mit Hongkong stehen »nationale Kerninteressen« wie Chinas territoriale Integrität auf dem Spiel.

### Zurück in die Zukunft?

Chinas Amerikabeobachter sind gespalten, wenn es darum geht, die weitere Entwicklung im sino-amerikanischen Verhältnis einzuschätzen. Ein Lager hofft darauf, dass beide Seiten zu pragmatischen und konstruktiven Beziehungen zurückkehren, sei es durch eine Einigung mit Trump im Handelsstreit oder durch seine Abwahl. Ein anderes Lager deutet den Wandel in der amerikanischen Chinapolitik als dauerhaft und strukturell. Demnach besteht dazu in den USA ein überparteilicher Konsens, der das bilaterale Verhältnis auf absehbare Zukunft bestimmen werde (»no turning back«).<sup>9</sup> Eher reformorientierte Wissenschaftler aus China nehmen die von der Trump-Regierung eingesetzten Druckmittel als kontraproduktiv wahr, weil sie die Verteidigungshaltung in Chinas Führung verhärten ließen. Aus dieser Sicht schadet es vor allem den Reformkräften, wenn das System so fundamental angegriffen wird.

Dies wird indirekt bestätigt, wenn offizielle Medien schreiben, die anhaltenden Handelsstreitigkeiten hätten Chinas Entschlossenheit gestärkt, sich den Bully-Methoden der USA zu widersetzen und die eigenen Rechte und Interessen zu verteidigen. Chinesische Beobachter des ökonomischen Konflikts verweisen zum Teil auch auf die Chancen, die der Volksrepublik jenseits von Handels- und Wachstumseinbußen entständen. So könne Amerikas Technologieboykott das Streben Chinas nach Autonomie auf diesem Feld beschleunigen. Zudem sei es Pekings Rolle auf globaler Ebene zugutegekommen, dass Washington eine destruktive, gegen die Welthandelsorganisation (WTO) gerichtete Handelspolitik betreibe und sich aus einer Reihe internationaler Organisationen und Vereinbarungen zurückgezogen habe.<sup>10</sup>

### Eine differenzierte Wahrnehmung Europas

Weniger von Extremen geprägt ist Chinas Blick auf Europa. Geographisch an der gegenüberliegenden Seite des eurasischen Großkontinents gelegen, ist es zwar Kernbestandteil des Westens und politischer Verbündeter der USA. Allerdings gilt Europa aus chinesischer Sicht im Vergleich zu Amerika kaum als hinderlich für den eigenen Aufstieg, ja sogar als eher nützlich. Zudem wird in China zur Kenntnis genommen, dass Europa sich für den Erhalt von Multilateralismus und liberaler Weltordnung einsetzt und seinerseits mit der Trump-Administration politische und wirtschaftliche Probleme hat.

### Gegenüber Trumps Angriffen auf die internationale Ordnung profiliert sich China gern als Verteidiger des Multilateralismus.

Gegenüber Trumps disruptiven Angriffen auf die internationale Ordnung profiliert sich China gern als Verteidiger des Multilateralismus; dabei bietet es sich anderen Staaten auch als Allianzpartner an. Doch Deutschland und Europa sollten sich nicht von Pekings Rhetorik blenden lassen. Tatsächlich verletzt China multilaterale Regeln in opportunistischer Manier, sobald es die eigenen Interessen gebietet. So missachtet das Land in seiner Außenwirtschaftspolitik die grundlegenden WTO-Prinzipien von Nichtdiskriminierung und Transparenz, ebenso wie es sich über das – für die Volksrepublik nachteilige – Urteil des Internationalen Schiedsgerichtshofs im Territorialstreit mit den Philippinen hinweggesetzt hat. Zwischen dem europäischen und dem chinesischen Verständnis von Multilateralismus besteht jedenfalls ein grundlegender Unterschied.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Siehe An Gang, »Time for China to Forge a New Strategy towards the US«, *China-US Focus*, 4.6.2019, <<https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/time-for-china-to-forge-a-new-strategy-towards-the-us>> (Zugriff am 19.12.2019).

<sup>10</sup> Siehe Jiakun Jack Zhang, »Chinese Perceptions of Trump's Trade Policy«, in: *The Trump Opportunity* [wie Fn. 4], S. 5ff (7).

<sup>11</sup> Siehe Hanns Maull, *The »Alliance for Multilateralism« by Germany and France: About Time, But It Needs To Be Serious*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2019 (Point of View), <<https://www.swp-berlin.org/en/point-of-view/2019/the-alliance-for-multilateralism-by-germany-and-france-about-time-but-it-needs-to-be-serious>> (Zugriff am 19.12.2019).

Marco Overhaus/Peter Rudolf/Laura von Daniels

# Die Wahrnehmung Chinas in den USA

In Washington hat sich während der vergangenen 15 Jahre ein chinakritischer Konsens herausgebildet, der sowohl beide Parteien im Kongress als auch ein breites Spektrum wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure umfasst. Die als aggressiv wahrgenommene Politik Chinas im Südchinesischen Meer, die merkantilistischen Wirtschaftspraktiken, die autoritäre Verhärtung – all dies hat das Bild des Landes in den USA zum Negativen verändert.

Damit eng verbunden ist die Auffassung, dass der Ansatz des Engagements, den die USA seit der Politikwende der Nixon-Administration 1972 verfolgten, gescheitert sei. Diese Sichtweise wurde in der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie der Trump-Administration aus dem Jahr 2017 auf den Punkt gebracht: »Jahrzehntelang war die US-Politik in der Überzeugung verwurzelt, dass die Unterstützung für Chinas Aufstieg und für seine Integration in die internationale Nachkriegsordnung China liberalisieren würde.«<sup>1</sup> Die damit verknüpfte Hoffnung, China werde sich zu einem »responsible stakeholder« entwickeln, wie es 2005 der damalige stellvertretende US-Außenminister Robert Zoellick formulierte, hat sich nach fast einhelliger Meinung in Washington zerschlagen.<sup>2</sup>

## Aus Sicht der USA ist China nicht mehr nur eine regionale, sondern eine globale Herausforderung.

Chinas Aufstieg wird in den USA zunehmend als Gefahr für die eigene Machtposition im internationalen System verstanden. In den einschlägigen Strategiedokumenten der Trump-Administration wird China als durchweg revisionistische Macht dargestellt,

die nach regionaler Hegemonie im indopazifischen Raum strebe und langfristig eine weltweite Vormachtstellung erringen wolle.

Mehrere Faktoren haben dazu beigetragen, dass sich die chinakritische Grundstimmung im politischen System der USA in den letzten Jahren verfestigt hat.<sup>3</sup> Chinas Aufstieg und der damit einhergehende Gewinn an Macht und Einfluss in immer mehr Politikbereichen und Weltregionen haben in den USA Ängste und Abwehrreflexe verstärkt. Zusätzliche Nahrung erhielten diese durch Präsident Xi Jinpings nach innen autoritären, nach außen nationalistischen Kurs.

Was die Auseinandersetzungen in der amerikanischen Innenpolitik betrifft, bietet China ein hervorragendes Feindbild für Donald Trumps Agenda und seine Wahlkampfeslogans. Aber auch Akteure jenseits des Trump-Lagers sehen ihre Chance gekommen, China für die Deindustrialisierung und andere wirtschaftliche oder gesellschaftliche Probleme in den USA verantwortlich zu machen, selbst wenn sie teils nationalen Versäumnissen, teils technologischen Veränderungen entspringen.

## Normative, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Dimension der China-Kritik

Die kritische Sicht der USA auf China hat eine normative, eine sicherheitspolitische und eine wirtschaftliche Dimension. Die normative Dimension – die Bedrohung der Menschenrechte sowie demokratischer Werte durch China – steht bereits seit der blutigen

<sup>1</sup> President of the United States, *National Security Strategy of the United States*, Washington D. C., Dezember 2017, S. 25.

<sup>2</sup> Wenngleich diese Sichtweise des »gescheiterten Engagements« gegenüber China in den USA heute dominiert, gibt es auch abweichende Stimmen. Vgl. Alastair I. Johnston, »The Failures of the ›Failure of Engagement‹ with China«, in: *The Washington Quarterly*, 42 (2019) 2, S. 99 – 114 (110).

<sup>3</sup> Siehe David Shambaugh, »The New American Bipartisan Consensus on China Policy«, in: *China-US Focus*, 21.9.2018; Zack Cooper/Annie Kowalewski, *A US Perspective*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute (AEI), 21.12.2018; Richard C. Bush/Ryan Hass, »The China Debate Is Here to Stay«, *Order from Chaos* (Blog, The Brookings Institution), 4.3.2019.

Niederschlagung der Studentenbewegung auf dem Platz des Himmlischen Friedens 1989 im Mittelpunkt der US-Debatte. Menschenrechtsgruppen, die traditionell einen schweren Stand gegen die China-Lobby in der amerikanischen Wirtschaft haben, sehen sich in ihrer Besorgnis bestätigt, da Peking den Überwachungsstaat ausbaut und sogenannte Umerziehungslager im autonomen Gebiet Xinjiang errichten lässt.<sup>4</sup> So hat die Menschenrechtssituation in China zu überparteilichen Initiativen im Kongress geführt, mit denen die US-Administration zu härteren Reaktionen auf die Repression gegen die Uiguren bewegt werden soll, etwa durch Sanktionen gegen chinesische Parteifunktionäre.<sup>5</sup>

In Gestalt der demokratischen Sprecherin des Repräsentantenhauses, Nancy Pelosi, haben Demokratie- und Menschenrechtsgruppen heute zudem eine mächtige Unterstützerin im Kongress. Ihre Forderung nach einem harten wirtschaftlichen Kurs gegenüber China, der auch Importzölle einschließt, verknüpft Pelosi mit der Menschenrechtsfrage.<sup>6</sup>

Anfang der 2000er Jahre rückte die sicherheitspolitische Dimension der Rivalität zwischen USA und China verstärkt ins Blickfeld. Seit der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2002 haben mehrere US-Administrationen die Modernisierung des chinesischen Militärs nachdrücklich thematisiert.<sup>7</sup> Wurde anfangs vor allem befürchtet, dass China über kurz oder lang die US-Verbündeten in der Nachbarschaft, vor allem Südkorea und Japan, einschüchtern könnte, wird das Land mittlerweile sicherheitspolitisch als tendenziell globale Bedrohung gesehen. Das hängt auch damit zusammen, dass in den Augen amerika-

nischer Akteure die wirtschaftliche und die sicherheitspolitische Komponente der Rivalität mit China zusehends verschmelzen. Ihren Ausdruck findet diese Sicht zum Beispiel darin, dass das Pentagon in seinem jährlichen Bericht über Chinas Militärmacht dessen Investitionen in sicherheitsrelevante Bereiche betrachtet und äußerst kritisch sieht. Das betrifft in erster Linie Investitionen in Technologien, die einen militärischen Nutzen haben. Besorgnis im Pentagon erregen aber auch Investitionen in ausländische Infrastruktur, die China im Rahmen der »Belt and Road«-Initiative tätigt und die dem Land strategische Vorteile bringen, etwa durch den Ausbau von Häfen.<sup>8</sup>

Ein Großteil des US-Privatsektors teilt die Kritik der Trump-Regierung an »räuberischen« Wirtschaftspraktiken Chinas. Als besonders problematisch sehen die Amerikaner die staatliche Subventionierung chinesischer Firmen, den erzwungenen Technologietransfer ausländischer Unternehmen sowie den nicht sanktionierten Diebstahl geistigen Eigentums. Allerdings befürworten nicht alle Unternehmen und Industriezweige Trumps protektionistische Zollpolitik und die harte wirtschaftspolitische Linie gegen China.

Unterstützung erhält der Präsident weiterhin von Sektoren der Wirtschaft, die in der Vergangenheit aufgrund günstiger ausländischer Importe unter erhöhten Wettbewerbsdruck geraten sind, etwa Stahl- und Aluminiumproduzenten. Gegen Trumps wirtschaftliche Eskalationspolitik stemmen sich Unternehmen, die davon bereits direkt oder indirekt negativ betroffen sind, sei es durch Importzölle auf Vorprodukte, sei es durch Gegenzölle Chinas und anderer Handelspartner. Das gilt für US-Importeure, zum Beispiel den Einzelhandel, sowie für immer mehr exportorientierte Unternehmen, wie Agrarproduzenten, Automobilkonzerne und Digitalfirmen.

Nachdem Trump angedroht hatte, die Zölle in zwei Stufen bis Ende 2019 abermals merklich zu erhöhen, schwoll die Kritik von US-Unternehmen, von Seiten der Republikaner im Kongress und auch von den Gewerkschaften derart an, dass auch der Präsident sie nicht mehr überhören konnte.<sup>9</sup> Statt neue Zölle zu

4 Zum veränderten Kontext siehe das Stimmungsbild bei Paul Sonne, »As Trump Escalates China Trade Dispute, Economic Ties Lose Stabilizing Force in Matters of National Security«, in: *The Washington Post*, 19.5.2019.

5 Siehe Edward Wong, »Lawmakers Push Trump to Act against China on Uighur Detention«, in: *The New York Times*, 14.11.2018.

6 Council on Foreign Relations, »A Conversation with House Speaker Nancy Pelosi«, 13.6.2019, <<https://www.cfr.org/event/conversation-house-speaker-nancy-pelosi>> (Zugriff am 26.8.2019); Kenneth Rapoza, »Dear Chinese Government, The Democrats Won't Save You«, in: *Forbes* (online), 5.11.2018, <<https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2018/11/05/dear-chinese-government-the-democrats-wont-save-you/#3b71ffa75f51>> (Zugriff am 26.8.2019).

7 Zur sicherheitspolitischen Dimension des chinesisch-amerikanischen Konflikts vgl. auch den Beitrag von Marco Overhaus und Michael Paul in dieser Studie, S. 22ff.

8 Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019. Annual Report to Congress*, Washington, D. C., 2.5.2019, S. 11, <[https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/1/2019\\_CHINA\\_MILITARY\\_POWER\\_REPORT.pdf](https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf)> (Zugriff am 8.10.2019).

9 Rebecca Klar, »Trump Fires Back at AFL-CIO Chief Trumka: »No Wonder Unions Are Losing So Much«, *The Hill*, 2.9.2019, <<https://thehill.com/homenews/administration/>

erheben, erklärt die US-Regierung derzeit, man habe sich mit China auf ein begrenztes »Phase-1-Abkommen« geeinigt,<sup>10</sup> auf das weitere Abkommen und ein beiderseitiger Zollabbau folgen könnten. Eine neuerliche Eskalation im Handelskrieg wäre vorerst abgewendet. Allerdings ist bei Trump, der sich selbst zum »tariff man« erklärt hat, weiterhin Vorsicht geboten.

Was die geographische Dimension des sino-amerikanischen Konflikts betrifft, so kommt hinzu, dass Washington China mittlerweile auch in solchen Regionen als Bedrohung amerikanischer und westlicher Interessen ansieht, die außerhalb des indopazifischen »Kerngebiets« dieser Machtrivalität liegen. Das gilt grundsätzlich für Afrika und den Mittleren Osten, manifestiert sich zurzeit aber am deutlichsten in der Arktis. Die USA befürchten nicht nur einen Kampf um die Ressourcen dort, sondern auch den Aufbau einer chinesischen Militärpräsenz.<sup>11</sup>

## Der Kongress in der China-Debatte

In der Chinapolitik ist der Kongress ein Faktor, der die harte Linie der Administration eher unterstützt und verstärkt als mäßig. Das gilt für beide Parteien.<sup>12</sup> Führende Demokraten im US-Kongress sowie fast alle demokratischen Bewerber für die Präsidentschaftswahlen 2020 propagieren eine ähnliche Chinapolitik wie Präsident Trump, auch wenn sie seinen Stil der Politik per Tweet kritisieren und ihm vorwerfen, die Bündnispartner in Asien und Europa zu vernachlässigen. So erklärte der Führer der demokratischen Minderheit im US-Senat, Chuck Schumer, im Mai 2019: »Wir müssen eine harte, starke Politik gegen China vertreten, sonst werden sie weiterhin Millionen amerikanische Arbeitsplätze und Billionen amerikanische Dollar stehlen.«<sup>13</sup>

459610-trump-lashes-out-at-afl-cio-chief-trumka-no-wonder-unions-are-losing> (Zugriff am 4.11.2019).

10 Wang Cong, »Experts Dismiss Negative Media Reports about Phase One Deal«, in: *Global Times*, 25.11.2019.

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag von Marco Overhaus und Michael Paul in dieser Studie, S. 22ff.

12 Siehe im Detail Robert Sutter, »Congress and Trump Administration China Policy: Overlapping Priorities, Uneasy Adjustments and Hardening toward Beijing«, in: *Journal of Contemporary China*, 28 (2019) 118, S. 519–537.

13 Vgl. »McConnell, Schumer Call for China Trade Solution«, *AP Archive*, 14.5.2019, <[https://www.youtube.com/watch?v=iXx\\_LV8MyR8](https://www.youtube.com/watch?v=iXx_LV8MyR8)> (Zugriff am 20.12.2019).

In den Initiativen und Gesetzesvorlagen des Kongresses spiegelt sich einerseits die veränderte Stimmung wider, die in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik über den Umgang mit China herrscht. Andererseits hatten Politiker beider Parteien mit ihren chinakritischen Aussagen die gesellschaftliche Stimmung bereits vor dem Amtsantritt der Trump-Administration wesentlich mitgeprägt.

### Präsident und Kongress verfolgen eine harte Linie gegenüber China, sind aber uneins über die Mittel der Konfrontation.

Zwischen der Trump-Administration auf der einen und den beiden Parteien im Kongress auf der anderen Seite unterscheiden sich die Positionen in der Frage, welche Mittel für die Auseinandersetzung mit China am besten taugen. Republikaner wie Demokraten kritisieren den Präsidenten, durch Drohungen mit Zöllen und anderen Maßnahmen verprelle er die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Verbündeten in Europa und Asien und schwäche damit die amerikanische Hand gegenüber China. Vor dem Hintergrund des heraufziehenden Wahlkampfes in den USA äußern gerade die Demokraten diese Kritik besonders lautstark.

Auch über Trumps bevorzugtes Instrument gegenüber China, die unilateral erhobenen Importzölle, gehen die Auffassungen zwischen Administration und Kongress auseinander. Wie in der Privatwirtschaft wächst in beiden politischen Parteien die Sorge vor negativen Auswirkungen des Handelskonflikts mit China, vor allem für die amerikanischen Konsumenten und den Landwirtschaftssektor. Angesichts der näher rückenden Präsidentschafts- und Kongresswahlen, die im November 2020 stattfinden, laufen die Trump-Regierung und die Republikaner Gefahr, an der Wahlurne für die Zollpolitik abgestraft zu werden. So äußerte beispielsweise der republikanische Mehrheitsführer im Senat, Mitch McConnell, dass der Handelskonflikt den USA schaden könnte.<sup>14</sup>

Schon vor den letzten Kongresswahlen im November 2018 sprachen sich demokratische Kandidaten in jenen Kongressbezirken, in denen die Landwirtschaft große Bedeutung hat, gegen protektionistische Zölle aus. Wenngleich die meisten demokratischen Präsi-

14 Majid Sattar, »Lebenszeichen der Freihändler? Die Sorge vor einer Rezession treibt Amerika um«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.8.2019.



dentschaftsbewerber die unnachgiebige Haltung des Präsidenten gegenüber China grundsätzlich unterstützen, wird auch hier der Ansatz der »tariffs by tweet« von Teilen der Demokratischen Partei kritisch gesehen.

Trumps Wahlkampfberater haben Berichten zufolge sehr genau im Blick, wie sich die demokratischen Präsidentschaftsaspiranten in der Chinapolitik positionieren. Politisch ist es im Interesse Trumps, mit fortgesetzten Wirtschaftssanktionen oder ihrer Androhung eine harte Linie im sich abzeichnenden Wahlkampf zu demonstrieren. Aufgrund der china-kritischen Grundstimmung wäre es für Trump politisch nicht opportun, wenn am Ende der wirtschaftlichen Verhandlungen ein Kompromiss stünde, der als schwach im Sinne amerikanischer Interessen kritisiert werden könnte.<sup>15</sup> Politische Anreize, sich der china-kritischen Grundstimmung entgegenzustellen und die Bedrohung durch China anders als in dunklen Farben zu malen, gibt es allenfalls dann, wenn sich die wirtschaftliche Lage vor den US-Wahlen 2020 deutlich eintrübt.<sup>16</sup>

Jenseits der »harten« Bereiche Wirtschaft und Sicherheitspolitik verbreitet sich in den USA zudem eine in dieser Form neue Sorge wegen der chinesischen Einflussnahme auf Gesellschaft und Politik, sei es über die Konfuzius-Institute, sei es über chinesische Zuwendungen für oder Investitionen in Denkfabriken, Universitäten, Medien und Geschäftswelt.<sup>17</sup> Diese Stimmung nahm der Kongress mit einigen Anhörungen und Gesetzesinitiativen auf, darunter der Foreign Influence and Transparency Act und der

Countering Foreign Propaganda Act.<sup>18</sup> Die Sorge über die chinesische Einflussnahme paart sich mit Angst vor Spionage.<sup>19</sup> Diese antichinesische Stimmung in Politik und Wirtschaft hat vor dem Hintergrund der Handelskonflikte auch auf die öffentliche Meinung abgefärbt.<sup>20</sup>

## Gemäßigte Stimmen werden in Washington überhört

Insofern sind jene Außenpolitik- und Chinaexperten politisch eher marginalisiert, die auf die Gefahren einer überwiegend konfrontativen Politik aufmerksam machen, die bisherige Chinapolitik keineswegs als Fehlschlag bewerten und einer Verengung des Diskurses entgegenzuwirken versuchen. Ausdruck eines fundamentalen Unbehagens wegen der Entwicklung in der Chinapolitik ist ein offener Brief an den Präsidenten und den Kongress, initiiert von einigen Chinaexperten und unterzeichnet von rund 100 weiteren Personen, darunter viele, die in früheren Administrationen mit China befasst waren. Sie raten nachdrücklich davon ab, China als »wirtschaftlichen Feind oder existentielle nationale Sicherheitsbedrohung« zu behandeln. Für übertrieben halten sie die Befürchtung in Administration und Kongress, China werde die USA als globale Führungsmacht ersetzen, sofern es dies überhaupt als realistisches oder erstrebenswertes Ziel ansehe.<sup>21</sup>

Vertreter dieser Position, einer Art »smart competition«, warnen davor, jegliche Kooperation mit China

15 Siehe Alan Rappoport, »Trump Touts Progress with China, but Pressure Grows for a Tough Deal«, in: *The New York Times*, 25.2.2019.

16 Als Joseph Biden, Ex-Vizepräsident und Bewerber um die Präsidentschaftskandidatur, die wirtschaftliche Konkurrenz durch China relativierte, schlug ihm heftiger Gegenwind aus beiden politischen Lagern entgegen. Siehe Nahal Toosi, »Biden Girds for Clash with Trump over China«, in: *Politico*, 5.6.2019, <<https://www.politico.com/story/2019/06/05/joe-biden-trump-china-2020-1353637>> (Zugriff am 7.1.2020).

17 Als Ausdruck dieser neuen Sensibilität siehe besonders Larry Diamond/Orville Schell (Hg.), *China's Influence & American Interests. Promoting Constructive Vigilance. Report of the Working Group on Chinese Influence Activities in the United States*, überarbeitete Fassung, Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2019.

18 Siehe Rush Doshi/Robert D. Williams, »Is China Interfering in American Politics?«, *Lawfare* (Blog, The Lawfare Institute), 1.10.2018.

19 Diese Angst mutet mitunter paranoid an. Für den Fall, dass ein chinesischer Konzern den Zuschlag für den Bau von Zügen der Washingtoner Metro bekäme, wird befürchtet, dass er Schadsoftware in die Überwachungskameras einbauen könnte, mit denen sich per Gesichtserkennung Fahrgäste und ihre Bewegungsmuster identifizieren und Gespräche abhören ließen. Siehe Robert McCartney/Faiz Siddiqui, »Could a Chinese-made Metro Car Spy on Us? Many Experts Say Yes«, in: *The Washington Post*, 7.1.2019.

20 Siehe Peter Rudolf, *Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2019 (SWP-Studie 23/2019), S. 34, Fn. 177, <<https://www.swp-berlin.org/publikation/der-amerikanisch-chinesische-weltkonflikt/>>.

21 M. Taylor Fravel u.a., »China Is Not an Enemy«, in: *The Washington Post*, 3.7.2019.

aufzugeben und chinesische Einflussgewinne überall verhindern zu wollen. Die bisherige amerikanische Politik in ihrer Mischung aus Kooperation, Abschreckung und Druck war aus dieser Perspektive im Ganzen erfolgreich. Nach ihrer Ansicht bedarf sie jedoch einer Korrektur, einer Veränderung des Mischungsverhältnisses zugunsten von Druck und Abschreckung, um so auf die stärker merkantilistisch ausgerichtete Wirtschaftspolitik Chinas und seinen wachsenden Durchsetzungswillen in der Außenpolitik zu antworten.<sup>22</sup>

Im Sinne deutscher und europäischer Interessen wäre es wünschenswert, wenn sich die amerikanischen Kritiker einer einseitig auf Konfrontation angelegten Chinapolitik in Washington mehr Gehör verschaffen könnten. Denn eine US-Politik, die kooperative und konfrontative Ansätze sorgfältiger gegeneinander abwägt, würde auch den Druck auf Berlin und andere europäische Hauptstädte mindern, sich in nahezu allen relevanten Themenfeldern zwischen den USA und China entscheiden zu müssen.

<sup>22</sup> Siehe Orville Schell/Susan L. Shirk (Chairs), *Course Correction: Toward an Effective and Sustainable China Policy* (Task Force Report), New York: Asia Society, Center on U.S.-China Relations, Februar 2019. In eine ähnliche Richtung gehen die Überlegungen von Kurt M. Campbell/Jake Sullivan, »Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China«, in: *Foreign Affairs*, 98 (2019) 5, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>> (Zugriff am 20.12.2019). Campbell, unter Präsident Obama Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, war auch Mitglied der Task Force, die den hier zitierten Bericht verfasst hat.

Michael Paul/Marco Overhaus

# Sicherheit und Sicherheitsdilemmata in den chinesisch-amerikanischen Beziehungen

Ein militärischer Konflikt zwischen den USA und China hätte weitreichende regionale und globale Auswirkungen. Sowohl Peking als auch Washington reklamieren für sich selbst grundsätzlich defensive Absichten, während sie der anderen Seite eine aggressive Politik unterstellen.<sup>1</sup> So herrscht in Administration wie Kongress der USA heute die Sichtweise vor, dass China – ebenso wie Russland – eine »revisionistische Macht« sei, welche die Dominanz der USA zurückdrängen und die regelbasierte internationale Ordnung unterminieren wolle.

Anders als Russland werden China seitens der USA jedoch die politischen, wirtschaftlichen und zunehmend auch militärischen Mittel zugetraut, seinen Einfluss global auszuweiten. Peking wiederum wirft den USA vor, China niederhalten und seinen Aufstieg eindämmen zu wollen. Die historische Erfahrung der Verwundbarkeit und das »Jahrhundert der Demütigung« (1840–1949) prägen bis heute die strategische Kultur Chinas und sind ein wichtiges Element des chinesischen Nationalismus, der Nation und Partei verbindet.

Vor diesem Hintergrund weisen die Beziehungen zwischen den USA und China Merkmale eines klassischen Sicherheitsdilemmas auf: Das individuelle Streben nach mehr Sicherheit erzeugt am Ende mehr Unsicherheit auf beiden Seiten. Verschärfend kommt hinzu, dass eine aufsteigende auf eine etablierte Macht trifft.

<sup>1</sup> Peter Rudolf, *Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2019 (SWP-Studie 23/2019), <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019S23/>>; Michael Nacht/Sarah Laderman/Julie Beeston, *Strategic Competition in China-US Relations*, Livermore, CA: Lawrence Livermore National Laboratory, Oktober 2018 (Livermore Papers on Global Security, Nr. 5), S. 53, <[https://cgssr.llnl.gov/content/assets/docs/CGSR\\_livpaper5.pdf](https://cgssr.llnl.gov/content/assets/docs/CGSR_livpaper5.pdf)> (Zugriff am 11.10.2019).

## Die Perspektive Pekings

China sieht sich in einem geopolitischen Umfeld, das eines der schwierigsten der Welt ist. Dem Land fehlt die »insulare« Sicherheit der USA.<sup>2</sup> An der 22 000 Kilometer langen chinesischen Landgrenze befinden sich 14 Nachbarstaaten, vier davon nuklear bewaffnet, nämlich Russland, Indien und Pakistan sowie die erratische Diktatur in Nordkorea. Entlang der sich über mehr als 18 000 Kilometer erstreckenden Küstenlinie liegen weitere sechs Nachbarstaaten, außerdem sind dort die vorgelagerten US-Streitkräfte stationiert. Die Volksrepublik hat viele Grenzkonflikte in den letzten Jahrzehnten friedlich beigelegt. Der Aufstieg Chinas zur Großmacht lässt jedoch auch neue, komplexe Sicherheitsprobleme entstehen.

## Der historischen Demütigung Chinas durch ausländische Mächte setzt Peking das Versprechen neuer Stärke entgegen.

China verfolgt eine ambitionierte Außenpolitik und rüstet seine Streitkräfte, um die Sicherheitsbedürfnisse von Staat und Partei zu erfüllen. Wachsender Wohlstand im Land ist ein Entwicklungsziel der Kommunistischen Partei. Damit hängt auch die politische Stabilität wesentlich von maritimen Handelswegen ab, die mit Hilfe der Flottenrüstung gesichert werden sollen. Aber die militärische Ausrüstung steht zunehmend in Widerspruch zur offiziellen Rhetorik eines friedlichen Entwicklungswegs. Als Militärmacht ist China mittlerweile anderen Staaten in der Region weit überlegen. Das hochgerüstete

<sup>2</sup> Atlantik, Pazifik und Arktis bieten den USA eine Sicherheit, die nur ein ebenbürtiger Konkurrent auf der atlantischen oder pazifischen Gegenküste bedrohen kann. Vgl. Michael Paul, *Kriegsgefahr im Pazifik? Die maritime Bedeutung der sino-amerikanischen Rivalität*, Baden-Baden 2017, S. 29–35.



Karte 1



Militär ermöglicht es Peking, eine immer robustere Außenpolitik zu betreiben, die asiatische Nachbarstaaten und die USA erheblich beunruhigt. Das zeigt sich beispielsweise daran, dass Japan inzwischen China als dringlichste Sicherheitsbedrohung ansieht, noch vor Nordkorea.

Die chinesische Führung pflegt die Vorstellung von einer Opferrolle des Landes und begründet sie historisch mit der Demütigung durch ausländische Mächte. Dieser Rolle setzt Peking ein Versprechen neuer Stärke

entgegen, sowohl gegenüber dem Ausland als auch gegenüber der eigenen Bevölkerung. Aus dieser Haltung heraus erscheint selbst die Inbesitznahme des Südchinesischen Meeres gerechtfertigt, weil China sich auch hier als Opfer historischer Ereignisse sieht. Es beruft sich also auf einen moralischen Exzeptionalismus, mit dem es sogar die widerrechtliche Aneignung von Territorium legitimiert.

Präsident Xi Jinping hat das Schicksal seines Landes von der erfolgreichen Nutzung der See abhängig

gemacht.<sup>3</sup> Der »chinesische Traum« als Narrativ einer großen Renaissance der chinesischen Nation beginnt am Meer – der einzige Weg, sich aus der Misere zu befreien, liege darin, sich vom Gelben Fluss als Metapher für eine Phase der Engstirnigkeit und Stagnation zu entfernen und dem blauen Ozean der Außenwelt zuzuwenden. Weil die indopazifischen Seewege für China lebenswichtig sind, baut es eine Flotte auf, die diese Routen absichern und dem Land eine globale Machtentfaltung zur See ermöglichen soll.<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund vollzieht China einen Übergang von der Küstenverteidigung zur »aktiven Verteidigung«. Demnach gilt es zunächst, den Raum innerhalb der »ersten Inselkette« zu kontrollieren. Dieser umfasst das durch Korea und Japan begrenzte Gelbe Meer, den westlichen Teil des Ostchinesischen Meeres mit Taiwan und das Südchinesische Meer. Eine andere Zone, die Peking unter Kontrolle bringen will und als »zweite Inselkette« bezeichnet, erstreckt sich weiter östlich von den Kurilen über Japan und südostwärts über die Bonin-Inseln und die Marianen bis zu den Karolinen-Inseln. Damit würde Peking die Seewege im ostasiatischen Raum beherrschen. Inzwischen richtet sich das maritime Denken jedoch bereits auf entferntere Ziele.

Allerdings ändert China mit der volkswirtschaftlich sinnvollen Ausweitung seiner maritimen Aktivitäten bereits die Machtbalance in der östlichen Hemisphäre. Peking betreibt Risikoabsicherung und ist bestrebt, ähnlich wie die USA strategisch wichtige Zugänge zu schützen, damit China im Krisenfall nicht von der Versorgung abgeschnitten werden kann. Die Integration des Landes in die Weltwirtschaft und die Bedeutung der Seewege für den Warenverkehr machen deren Absicherung zum politischen Gebot und zum integralen Bestandteil nationalen Interesses, denn 90 Prozent der chinesischen Handelsgüter sowie 40 Prozent des nach China eingeführten Erdöls werden

auf See befördert.<sup>5</sup> Der Aufbau einer hochseefähigen Flotte kann insofern als maritime Fortschreibung der Reformpolitik angesehen werden, die Staatschef Deng Xiaoping Anfang der 1980er Jahre einleitete.

Die chinesischen Streitkräfte sind heute in der Lage, Seegebiete innerhalb der ersten Inselkette zumindest zeitweilig und lokal begrenzt zu kontrollieren. Als Auslöser für den Aufbau dieser Fähigkeit gilt die Taiwan-Krise 1995/1996, als China Druck auf Taiwan ausübte und die USA daraufhin zwei Flugzeugträger in die Konfliktzone entsandten, um China zum Einlenken zu bewegen. Die Taiwan-Krise war ein Wendepunkt, da sie die Schwächen der chinesischen Streitkräfte offenlegte.

Mittlerweile hat China in Zahlen die größte Kriegsmarine der Welt – was auf Absichten schließen lässt, aber wenig über Fähigkeiten aussagt.<sup>6</sup> Die chinesische Marine verfügt über mehr als 300 Kriegsschiffe, während die Zahl der Schiffe der US Navy mit weltweiten Einsatzaufgaben in den letzten Jahren zwischen 270 und 290 lag. Nun soll Chinas Flotte weiter modernisiert und zu Einsätzen auf hoher See befähigt werden. Fraglich ist indes, ob sie schon bald nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ der US-Marine ebenbürtig sein wird; dazu müssten Aufrüstung, Ausbildung und Übungsbetrieb wie bisher fortgesetzt werden. Erst lange nach Abschluss der chinesischen Rüstungsvorhaben 2035 dürfte China auf hoher See und im komplexen Betrieb von Flugzeugträgergruppen mit den USA gleichziehen.

## Die Perspektive Washingtons

Aus Sicht der USA bildet China noch keine unmittelbare militärische Bedrohung für das amerikanische Kernland. Dennoch gelten die militärischen Entwicklungen in China in dreierlei Hinsicht als Gefahr für die Sicherheit und die vitalen Interessen der USA. Erstens sehen diese sich durch die fortwährende maritime Aufrüstung Chinas in ihrer Rolle als Weltmacht herausgefordert. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts be-

3 »Whether we are able to solve successfully problems of the oceans is related to the existence and development of our nation, the rise or fall of our country. [...] We must adhere to a development path of becoming a rich and powerful state by making use of the sea.« Xi Jinping, »Further Have Concern for, Recognize, and Manage Oceans to Make New Achievements Continuously for Pushing Forward the Construction of Sea Power«, in: *Xi Jinping's Important Exposition*, 30.7.2013, zitiert in: Paul, *Kriegsgefahr im Pazifik?* [wie Fn. 2], S. 25.

4 Paul, *Kriegsgefahr im Pazifik?* [wie Fn. 2], S. 49–72.

5 Gabriel B. Collins, »China's Dependence on the Global Maritime Commons«, in: Andrew S. Erickson/Lyle J. Goldstein/Nan Li (Hg.), *China, the United States, and 21st Century Seapower*, Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2010, S. 14–37 (18).

6 Andrew S. Erickson, »Numbers Matter: China's Three »Navies« Each Have the World's Most Ships«, in: *The National Interest*, 26.2.2018; Charlie Lyons Jones, »Xi Believes a »Peace Disease« Hampers China's Military Modernization«, in: *The Strategist*, 26.8.2019.

herrschen die Vereinigten Staaten von Amerika die Weltmeere wie einst Großbritannien und sichern damit den freien Zugang zur See. Deren uneingeschränkte Nutzung ist eines der globalen öffentlichen Güter, ebenso wie Luft-, Welt- sowie Cyberraum.

Wie China betrachten auch die USA Weltmeere und Seewege, über die 90 Prozent des internationalen Fernhandels abgewickelt sowie die Versorgung mit Rohstoffen und Industrieprodukten gesichert werden, als Grundlage für die eigene wirtschaftliche Stärke. Darüber hinaus ermöglichen sie aber auch Machtprojektion und militärische Intervention. Weil China die Fähigkeiten seiner Streitkräfte konsequent weiter ausbaut, können diese den Zugang der US-Marine zum asiatisch-pazifischen Raum immer stärker einschränken und damit den Status der USA als Weltmacht in Frage stellen.<sup>7</sup>

### Die USA sehen sich durch Chinas andauernde Aufrüstung zunehmend bedroht.

Zweitens werten die USA Chinas wachsende militärische Fähigkeiten als Bedrohung ihrer Militärbasen in Japan, Südkorea und auf dem US-Territorium Guam. Die Trump-Administration hat den Vertrag mit Russland über das Verbot von Mittelstreckenwaffen (Intermediate Range Nuclear Forces, INF) auch deshalb aufgekündigt, weil sie hofft, der chinesischen Bedrohung effektiver entgegenzutreten zu können.<sup>8</sup>

Washington unterhält ein abgestuftes System von Allianzen und Partnerschaften mit Ländern, die sich von China bedroht sehen. So haben die USA erklärt, die von Japan verwalteten und von China ebenfalls beanspruchten Senkaku/Diaoyu-Inseln fielen unter das bilaterale Verteidigungsabkommen. Ein militä-

rischer Konflikt zwischen China und einem Allianzpartner würde Washington unter Zugzwang setzen, zumindest solange die Glaubwürdigkeit amerikanischer Sicherheitszusagen auch von der Trump-Administration noch als hoher Wert angesehen wird.

Drittens wird die amerikanische Sicht auf China stark von längerfristigen Entwicklungen geprägt. Das Land erweitert seine militärischen Fähigkeiten, um auch jenseits der ersten und zweiten Inselkette Machtprojektion zu betreiben.<sup>9</sup> Das nährt Befürchtungen in Washington, dass China die USA in Zukunft auch unmittelbar bedrohen könnte.

Nachdem China im August 2017 am Horn von Afrika seine erste ausländische Militärbasis eröffnet hat, rechnet Washington damit, dass weitere chinesische Auslandsstützpunkte folgen werden.<sup>10</sup> Schließlich erwirbt Peking gerade in jenen militärischen Operationsfeldern zusätzlich Fähigkeiten und Kompetenzen, die per definitionem global sind: im Welt- und im Cyberraum. Chinas militärische Fähigkeiten dort stellen somit aus Sicht der USA auch eine unmittelbare Gefährdung dieser Räume dar.

### Die nukleare Komponente

Nuklearwaffen haben eine wichtige, aber begrenzte Bedeutung für die chinesische Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>11</sup> Sie stehen bislang auch nicht im Mittelpunkt des sicherheitspolitischen Wettbewerbs zwischen den USA und China. Aus Sicht der Volksrepublik symbolisieren sie den Status als Großmacht und dienen vor allem zur Abschreckung anderer Staaten, die ebenfalls über Nuklearwaffen verfügen. An erster Stelle stehen die USA, die von einer militärischen Intervention und einer direkten Bedrohung des chinesischen Festlandes abgehalten werden sollen. China verfolgt offiziell eine Politik, die auf die Option eines nuklearen Erstschlags verzichtet (no first use). Angesichts der amerikanischen Raketenabwehr und des Ausbaus konventioneller Waffen durch die USA fürchtet Peking jedoch, seine Zweitschlagfähigkeit zu verlieren und damit die abschreckende

<sup>7</sup> Vgl. Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019. Annual Report to Congress*, Washington, D. C., 2.5.2019, S. 31, <[https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/1/2019\\_CHINA\\_MILITARY\\_POWER\\_REPORT.pdf](https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf)> (Zugriff am 8.10.2019).

<sup>8</sup> Befürworter eines Ausstiegs der USA aus dem INF-Vertrag haben unter anderem argumentiert, dass die militärischen Handlungsmöglichkeiten Washingtons gegenüber Peking in der Region so erweitert würden. Diese Sichtweise ist allerdings umstritten, was mögliche Stationierungsorte und Reichweiten amerikanischer Mittelstreckenwaffen angeht. Vgl. Shahryar Pasandideh, »The End of the INF Treaty: and the US-China Military Balance«, in: *The Nonproliferation Review* (2019), S. 19, doi: 10.1080/10736700.2019.1646466.

<sup>9</sup> Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019* [wie Fn. 7], S. 54, 62.

<sup>10</sup> Ebd., S. 16.

<sup>11</sup> Michael Paul, *Chinas nukleare Abschreckung. Ursachen, Mittel und Folgen der Stationierung chinesischer Nuklearwaffen auf Unterseebooten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2018 (SWP-Studie 17/2018), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/chinas-nukleare-abschreckung/>>.

Wirkung seiner Nuklearwaffen gegenüber Washington einzubüßen. Diese Bedrohungswahrnehmung wird dadurch verstärkt, dass die USA das Prinzip der gegenseitigen nuklearen Verwundbarkeit gegenüber China nicht offen anerkennen und hier bewusst ambivalent bleiben.

Die nukleare Bedrohung durch Nordkorea dient den USA als Rechtfertigung, eine eigene Raketenabwehr in Nordostasien aufzubauen. In den Augen der chinesischen Führung hingegen ist die Existenz nordkoreanischer Raketen allein kein hinreichender Grund für das amerikanische Vorgehen. Peking hält Washingtons Einlassungen für einen Vorwand, um ein Abwehrsystem zu installieren, das die strategische Stabilität bedrohen kann, also die chinesische und die russische Fähigkeit zur nuklearen Abschreckung. Schließlich kann auch die Interventionsfähigkeit der USA durch Abwehrsysteme gestärkt werden.

Die erfolgreichen Tests nordkoreanischer Langstreckenraketen haben diese Einschätzung Chinas nicht verändert. Für die USA ist die Bedrohung durch derartige Raketen zentral.<sup>12</sup> Daher kritisierte Trump auch nicht die Tests nordkoreanischer ballistischer Kurzstreckenraketen im August 2019. Im Mittelpunkt von Chinas Bedrohungsanalyse steht indes nach wie vor die Aufwuchsfähigkeit des US-Abwehrsystems, konkret die der flexibel einsetzbaren Aegis-Schiffe und landgestützten Systeme. Denn wenn amerikanische, südkoreanische oder japanische Radarsysteme zu Lande und zur See die Flugbahn einer nordkoreanischen Rakete erfassen können, dann zwangsläufig auch diejenige chinesischer Raketen. Hier stimmt Pekings Bedrohungswahrnehmung mit der Moskauer überein. Diese Einigkeit begründet unter anderem die »umfassende strategische Partnerschaft der Koordination« zwischen China und Russland, die sich in gemeinsamen Militärmanövern und einer Rüstungs-kooperation manifestiert.

Eine technische Antwort Washingtons auf das Problem nordkoreanischer Raketen ist die Entwicklung strategischer konventioneller Systeme. Das »Prompt Global Strike«-Programm der USA sieht vor, dass überschallschnelle Gleiter (Hypersonic Glide Vehicle, HGV) binnen einer Stunde weltweit konventionelle Schläge ausführen können, um so den

Start einer Interkontinentalrakete aus Nordkorea zu verhindern. Um die primitive nordkoreanische Luftabwehr zu überwinden, ist solche Hochtechnologie allerdings nicht nötig. Deshalb vermuten chinesische Experten, stattdessen sei Chinas Nuklearwaffenarsenal das Ziel. Sie befürchten, die USA könnten im Konfliktfall einen präemptiven, entwaffnenden Angriff starten.

Mittlerweile haben sich China und Russland selbst die HGV-Technologie angeeignet. Ob konventionell oder nuklear bestückt – aus chinesischer Perspektive haben Hyperschallgleiter den Vorteil, dass sie von keinem derzeit verfügbaren Abwehrsystem erfasst und vernichtet werden können. Damit verwendet China eine von den USA initiierte Technologie, um der Herausforderung zu begegnen, welche die amerikanische Raketenabwehr für die eigene nukleare Abschreckung darstellt.

Sorgen bereitet den USA auch die fortschreitende Modernisierung des chinesischen Atomwaffenarsenals.<sup>13</sup> Die Volksrepublik will neue Interkontinentalraketen einführen, eine luftgestützte ballistische Rakete entwickeln und mit Russlands Unterstützung ein Raketenfrühwarnsystem aufbauen. Das schürt Argwohn gegen die künftige chinesische Nuklearwaffenstrategie. Für die USA wird immer klarer, dass sie sich im Hinblick auf Kernwaffen nicht mehr wie noch im Kalten Krieg in einem bilateralen, sondern in einem multilateralen Sicherheitsdilemma befinden. Verschärft wird diese Situation dadurch, dass Nordkorea nukleare Langstreckenraketen baut. Statt auf Rüstungskontrolle setzen die USA in erster Linie darauf, ihre eigenen Optionen zu flexibilisieren. Damit steigt die Gefahr eines Wettrüstens.

<sup>12</sup> Michael Paul/Elisabeth Suh, *Nordkoreas Atomraketen. Handlungsoptionen der USA und ihrer Verbündeten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2017 (SWP-Aktuell 58/2017), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/nordkoreas-atomraketen/>>.

<sup>13</sup> Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019* [wie Fn. 7], S. 65.

Hanns Günther Hilpert

# Handel, Wirtschaft, Finanzen: Rivalitäten, Konflikte, Eskalationsrisiken

Die sino-amerikanischen Außenwirtschafts- und Finanzbeziehungen waren nie konfliktfrei. Doch sehr lange galten sie als ein stabilisierendes Element innerhalb des bilateralen Verhältnisses. Beide Seiten konnten dabei ökonomisch enorm voneinander profitieren. Amerikanische Unternehmen erzielten mit Exporten und durch Investitionen in den chinesischen Markt fabelhafte Gewinne und transferierten Kapital, Management-Know-how und Technologie. China wiederum baute über Exporte in den schier grenzenlos aufnahmefähigen US-Markt immense Überschüsse auf, reinvestierte diese in amerikanische Staatsanleihen und kofinanzierte damit den konsumgetragenen konjunkturellen Boom in Amerika. Diese symbiotische, als »Chimerica«<sup>1</sup> bezeichnete Beziehung existiert nicht mehr. Vielmehr wird die sino-amerikanische Rivalität aktuell nirgends so konfrontativ und offen ausgetragen wie auf wirtschaftlicher Ebene. Zudem instrumentalisieren beide Seiten die Handelspolitik im Technologiewettbewerb wie auch für außen- und sicherheitspolitische Zwecke.

## USA und China auf wirtschaftlichem Kollisionskurs

Für diesen Umschwung von Kooperation zu Konfrontation lassen sich objektive ökonomische Gründe anführen. Die Vorteile, die beiden Seiten aus wirtschaftlicher Zusammenarbeit erwachsen, sind geringer geworden. Aber auch Statuskonkurrenz im Zeichen der neuen Großmachtrivalitäten und eine wechselseitig kritischere Wahrnehmung haben eine tragende Rolle gespielt.

Chinas rasanter wirtschaftlicher und technologischer Aufbruch hat dazu geführt, dass die ökonomischen Beziehungen zwischen Amerika und China heute weit weniger komplementär und viel stärker kompetitiv gestaltet sind. Für US-Unternehmen ist es schwieriger geworden, im chinesischen Markt Absatzsteigerungen und Gewinne zu realisieren, zumal die administrativen Restriktionen eher zu- als abnehmen und amerikanischen Firmen viele Dienstleistungsbereiche verschlossen bleiben, in denen sie über Wettbewerbsvorteile verfügen. Umgekehrt sind die USA im Technologietransfer sehr zurückhaltend geworden. Und seitdem mit dem Abschmelzen der chinesischen Leistungsbilanzüberschüsse auch die chinesischen Käufe von US-Staatsanleihen abgenommen haben, tragen Chinas Ersparnisse kaum noch zur Finanzierung der amerikanischen Binnenkonjunktur bei.

### Die Amerikaner werfen China vor, den Konkurrenzkampf mit unlauteren Mitteln zu führen.

Während die Komplementarität schwindet, hat der Wettbewerb an Schärfe gewonnen, vor allem im verarbeitenden Gewerbe. Chinas Aufstieg zum führenden Industrieproduzenten und Exporteur hat gerade auch in den USA den Strukturwandel forciert; sektoral und regional geballt kam es dadurch in Amerikas »Rust Belt« zu sozialen Verwerfungen. Der »China-Schock« hatte für die USA viel größere Auswirkungen als etwa für Deutschland. So hat eine empirisch gut fundierte Untersuchung des Massachusetts Institute of Technology (MIT) gezeigt, dass Importe aus China für etwa ein Viertel des Rückgangs der industriellen Beschäftigung in den USA im Zeitraum 1990–2007 verantwortlich waren.<sup>2</sup> Die Herausforderung, die China als Wettbewerber darstellt, erstreckt

1 Siehe Niall Ferguson/Moritz Schularick, »Chimerica and the Global Asset Market Boom«, in: *International Finance*, 10 (2007) 3, S. 215–239.

2 David H. Autor/David Dorn/Gordon H. Hanson, »The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States«, in: *American Economic Review*, 103 (2013) 6, S. 2121–2168.



sich inzwischen auch auf den Hochtechnologiebereich. Mit seiner industriepolitischen Strategie »Made in China 2025« hat sich Peking vorgenommen, in zehn wertschöpfungsintensiven Industriesektoren die globale Marktführerschaft zu erlangen. Bereits heute konkurrieren amerikanische und chinesische Unternehmen in der Kommunikationstechnologie und der Künstlichen Intelligenz erbittert um die Spitzenposition in Entwicklung sowie Standard- und Systemsetzung. Die Amerikaner werfen China vor, den Konkurrenzkampf mit unlauteren Mitteln zu führen, zum Beispiel indem es seinen Markt protektionistisch abschotte, ausländische Anbieter diskriminiere und auf das Marktgeschehen sowie die maßgeblichen Unternehmen unmittelbar Einfluss nehme.<sup>3</sup>

### Kräfteverschiebungen und die neue US-Handelspolitik

Herausgefordert werden die USA von China aber nicht nur im industriellen Wettbewerb, sondern auch in ihrer Position und ihrem Status als global führende Handels- und Wirtschaftsmacht. So ist China schon jetzt gemessen an der Kaufkraftparität die weltweit größte Volkswirtschaft. Zu Marktpreisen weist sein Bruttoinlandsprodukt heute die größten Bruttoanlageinvestitionen und die größte industrielle Wertschöpfung aus. Zudem ist China die in absoluten Zahlen wachstumstärkste Volkswirtschaft, der weltweit größte Exporteur und die größte Handelsnation.<sup>4</sup> Wenn sich der aktuelle Wachstumstrend fortsetzt, ist zu erwarten, aber keineswegs zwangsläufig, dass China bis 2030 die USA als größte Volkswirtschaft abgelöst haben wird. Mit Verweis auf diese Kräfteverschiebung halten offizielle chinesische Stimmen der amerikanischen Kritik entgegen, dass der Vorwurf, die Volksrepublik bediene sich unfairer Handelspraktiken, nur ein Vorwand für eine außenpolitisch motivierte Eindämmungspolitik sei.<sup>5</sup>

3 Siehe Dennis Shea, »China's Trade-disruptive Economic Model and Implications for the WTO. Statement Delivered at the WTO General Council«, *U.S. Mission to International Organizations in Geneva*, Genf, 26.7.2019.

4 Siehe C. Fred Bergsten, »China and the United States: The Contest for Global Economic Leadership«, in: *China & World Economy*, 26 (2018) 5, S. 16ff; Feng Lu, »China-US Trade Disputes in 2018: An Overview«, in: *China & World Economy*, 26 (2018) 5, S. 92ff.

5 Siehe »People's Daily 2018«, zitiert in: Chi Hung Kwan, »The China-US Trade War: Deep-Rooted Causes, Shifting

### Der Handelskonflikt wird auch als Systemkonflikt verstanden.

Problematisch ist diese geoökonomische Gewichtsverlagerung auch deshalb, weil Amerika und China unterschiedliche Ordnungsvorstellungen haben. In Washington stellt man sich die Frage, ob das chinesische Wirtschaftsmodell (eines politisch autoritären, intervenierenden, merkantilistischen Staatskapitalismus) mit einem Welthandels- und Weltfinanzsystem kompatibel ist, das auf liberalen Prinzipien basiert. Die Frage stellt sich umso dringlicher, als die im Westen gehegte Erwartung enttäuscht wurde, China werde sich wirtschaftlich und politisch liberalisieren – eine Hoffnung, die sich vor allem an den Beitritt des Landes zur Welthandelsorganisation (WTO) geknüpft hatte. Partei und Staat nehmen unter Xi Jinping sogar wieder mehr Einfluss auf die Wirtschaft, und auch die Machtausübung ist autoritärer und doktrinäer geworden. Der Handelskonflikt wird daher auch als Systemkonflikt verstanden.<sup>6</sup>

Zugleich hat Amerikas Handelspolitik paradigmatisch und politisch eine Wende zum Protektionismus vollzogen. Leitbild der aktuellen amerikanischen Handelspolitik ist nicht mehr der freie, sondern der faire und reziproke Handel, wobei Handelsbilanzsalden zum entscheidenden Kriterium geworden sind. In seinen Äußerungen und seinem Agieren ignoriert US-Präsident Donald Trump die etablierten Erkenntnisse der Handelstheorie und die empirischen Erfahrungen der Handelspolitik.<sup>7</sup> In der politischen Praxis stellt er die amerikanischen Interessen im Sinne der Devise »America First« über Verpflichtungen aus internationalen Verträgen und multilateralen Regeln. Und er scheut auch nicht davor zurück, Handels-

Focus and Uncertain Prospects«, in: *Asian Economic Policy Review*, 15 (2019) 1 (im Erscheinen).

6 Siehe C. Fred Bergsten, *China and the United States: Trade Conflict and Systemic Competition*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics (PIIE), Oktober 2018 (Policy Brief 18-21), <<https://www.piie.com/system/files/documents/pb18-21.pdf>> (Zugriff am 29.11.2019); für eine europäische Sicht siehe Clemens Fuest, *Der dritte Systemwettbewerb*, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, 2018 (ifo Standpunkt Nr. 200).

7 Der Nobelpreisträger William Nordhaus spricht in diesem Zusammenhang von einer Trumpschen Handelsdoktrin. William Nordhaus, »The Trump Doctrine on International Trade. Part One«, *Vox CEPR Policy Portal*, 8.10.2018, <<https://voxeu.org/article/trump-doctrine-international-trade-part-one>> (Zugriff am 29.11.2019).

partner durch unilaterale, protektionistische Maßnahmen unter Druck zu setzen. Die Erosion oder gar Zerstörung internationaler Regelwerke wird in Kauf genommen, mitunter gar aktiv betrieben.

Die Handelspolitik ist zu einem Schwerpunkt von Trumps Präsidentschaft avanciert. Dabei geht es der Administration nicht allein um die heimische Wertschöpfung und Beschäftigung, sondern auch und vor allem um die übergeordnete Kategorie der nationalen Sicherheit. Deren Schutz erfordert nach Überzeugung der Führung in Washington, dass Amerika in seinen strategischen Industrien über Lieferketten verfügt, die von China unabhängig sind.<sup>8</sup> Überhaupt dürfe der strategische Rivale China nicht durch den wirtschaftlichen Austausch mit Amerika in seinem ökonomischen und technologischen Aufstieg zusätzlich gestärkt werden. Um das Tempo der Modernisierung der Volksbefreiungsarmee zu drosseln, hält die Trump-Administration es deshalb für ratsam, anstelle der bisherigen Politik der Einbindung und Integration eine Strategie der wirtschaftlichen Entkoppelung Amerikas von China zu verfolgen. Handelspolitisch wirkungsvolle Instrumente einer solchen Entkoppelung sind Zölle, Investitionskontrollen und Lieferboykotte.<sup>9</sup>

## Von der Einbindung zur Entkoppelung

Die Trump-Administration hat alle großen Handelspartner Amerikas mit unilateralen Forderungen und Maßnahmen konfrontiert. Im Fadenkreuz der handelspolitischen Konfrontation steht aber China. In der neuen, im Dezember 2017 veröffentlichten »National Security Strategy« wird Chinas Handels- und Wirtschaftspolitik als zentrale außen- und sicherheitspolitische Herausforderung und Bedrohung Amerikas identifiziert.<sup>10</sup> Der im März 2018 vorgelegte, auf Abschnitt 301 des Handelsgesetzes<sup>11</sup> rekurrierende

Untersuchungsbericht des US-Handelsbeauftragten bewertet Chinas Industrie- und Technologiepolitik als ungerecht und diskriminierend. Die beiden Regierungsdokumente markieren das definitive Ende der amerikanischen Einbindungspolitik. Gegenüber China befindet sich Amerikas Handelspolitik nunmehr im »Entkoppelungsmodus«. Um den (aus amerikanischer Sicht) unfairen, nachteiligen Handels-, Kapital- und Technologieverkehr mit China zu korrigieren, verfügte die Trump-Administration mehrere gegen China gerichtete Maßnahmen:<sup>12</sup>

- Schrittweise und eskalierend erhob die US-Regierung Sonderzölle in Höhe von 25 Prozent auf etwa die Hälfte der amerikanischen Einfuhren aus China.
- Die staatliche Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen in sicherheitsrelevanten Bereichen wurde administrativ und gesetzgeberisch verschärft, was zu einem signifikanten Rückgang chinesischer Investitionen in den USA führte.
- Kontrollen des Handelsministeriums regulieren den Waren- und Lizenzexport sicherheitsrelevanter Technologien nach China.
- Im Bereich der öffentlichen Beschaffung beschränken die USA den Bezug bestimmter chinesischer Produkte (Telekommunikation, visuelle Überwachung).
- Chinesischen Unternehmen und Personen, die auf einer vom Handelsministerium geführten Liste (»Entity List«) als kritisch eingestuft werden, sind Einkäufe in den USA bzw. von amerikanischen Unternehmen nicht gestattet. Seit Mitte Mai 2019 befindet sich das chinesische Unternehmen Huawei auf dieser Entity List.

Chinas handelspolitische Reaktion auf diese Maßnahmen fiel bislang vergleichsweise zurückhaltend aus. Wohl aus Sorge vor einer weiteren, das eigene Wirtschaftswachstum belastenden Eskalation will die Volksrepublik nicht zusätzlich Öl ins Feuer gießen. So hat China auf Importe aus den USA »nur« reziproke Vergeltungszölle erhoben. Parallel dazu senkte es seine Zölle unilateral gegenüber Drittstaaten, wodurch Einfuhren aus den USA zusätzlich benachteiligt wurden. Und die chinesischen Unternehmen

<sup>8</sup> Siehe Rana Foroohar, »Globalised Business Is a US Security Issue«, in: *Financial Times*, 16.7.2018.

<sup>9</sup> So auch Kwan, »The China-US Trade War« [wie Fn. 5], S. 5f.

<sup>10</sup> White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D. C., 2017.

<sup>11</sup> Abschnitt 301 des US-Handelsgesetzes von 1974 ermächtigt den Handelsbeauftragten, unfaire Praktiken von Handelspartnern der USA zu untersuchen und zu ahnden; United States Trade Representative, *Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*, Washington, D. C., März 2018.

<sup>12</sup> Zu diesen Maßnahmen siehe Chad P. Bown/Melina Kolb, *Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide*, Washington, D. C.: PIIE, 23.8.2019, <<https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>> (Zugriff am 29.11.2019); Kwan, »The China-US Trade War« [wie Fn. 5], S. 6–13.

suchen aktiv nach Anbietern, die die US-Importe ersetzen können.<sup>13</sup> Daneben erwog Peking, die Seltenen Erden – die wichtig sind für die verarbeitende Industrie – mit einem Exportembargo zu belegen. Auf die Aufnahme Huawei in die Entity List reagierte China mit der Ankündigung, eine »Unzuverlässigen-Liste« (»Unreliable Entities List«) zu erstellen. Diese soll all jene Unternehmen, Organisationen und Personen erfassen, die amerikanischen Boykottaufrufen, etwa gegen Huawei, Folge leisten. Die gelisteten Akteure würden Nachteile auf dem chinesischen Markt zu gewärtigen haben.<sup>14</sup> Chinesische Konsumenten starteten Kampagnen, die zum Boykott amerikanischer Waren aufriefen.

### **Eine neuerliche Eskalation des Zoll- und Handelskrieges ist nicht auszuschließen.**

Am 13. Dezember 2019 vereinbarten beide Seiten ein Teilabkommen. Darin verzichteten die USA (und China) auf die angekündigte Erhöhung der Sonderzölle, während Peking für die Jahre 2020 und 2021 zusätzliche Importe aus den USA im Wert von 200 Milliarden US-Dollar zusagt. Außerdem versprach China einen besseren Schutz des geistigen Eigentums, ein Ende des erzwungenen Technologietransfers und einen besseren Marktzugang bei den Finanzdienstleistungen. Die bisherigen Sonderzölle bleiben aber bestehen. Und die Kontroversen um Subventionen, Staatsunternehmen und Technologie sind nach wie vor ungelöst. Es ist unwahrscheinlich, dass diese Punkte wie vorgesehen in einem zweiten Teilabkommen vor den US-Präsidentenwahlen noch geklärt werden können. Aber selbst wenn dies gelingen sollte, bliebe der grundlegende politische Konflikt ungelöst und eine neuerliche handelspolitische Eskalation jederzeit möglich. Zudem dürften Chinas zusätzliche US-Importe zu entsprechenden Minderimporten aus Brasilien, der EU, Japan etc. führen und so neue Kontroversen auslösen. Des Weiteren ist die US-Administration noch unentschieden, in welchem Umfang sich die amerikanische Wirtschaft von

der chinesischen entkoppeln soll. Und auch China hat das Vertrauen in die Verlässlichkeit und Integrität des amerikanischen Präsidenten verloren und dürfte daher nur begrenzt zu Zugeständnissen bereit sein.

## **Konsequenzen und Eskalationsrisiken**

Die zu erwartende Fortsetzung des Konflikts und erst recht dessen potentielle Eskalation drohen die institutionelle Ordnung des Welthandels- und Weltfinanzsystems in ihren Grundfesten zu erschüttern. Schon jetzt hat der sino-amerikanische Handels-, Wirtschafts- und Technologiekonflikt beträchtliche ökonomische Schäden verursacht. Davon betroffen sind nicht nur die Antagonisten selbst, sondern auch Dritte.

Die von den USA und China wechselseitig erhobenen Sonderzölle haben zu einem signifikanten Rückgang des bilateralen Handels geführt und die jeweiligen Einfuhren zum Teil drastisch verteuert. Importeure sind auf alternative Bezugsquellen ausgewichen, was Drittanbietern – etwa Vietnam, Mexiko oder der EU – zugutekam. Teilweise ist es auch zu Produktionsverlagerungen gekommen. Insgesamt sind die Bezugs- und Absatzrisiken im Außenhandel weltweit gestiegen. Investoren verhalten sich abwartend, Investitionen werden auf ein risikobegrenzendes Minimum beschränkt. Die Verunsicherung hat maßgeblich zur Abkühlung der Konjunktur im Jahr 2019 beigetragen.

Sowohl China als auch die USA haben durch ihre Handelspolitik der WTO und dem multilateralen Welthandelssystem Schaden zugefügt: China als Folge seiner Missachtung der grundlegenden WTO-Prinzipien der Nichtdiskriminierung und Transparenz, die USA infolge ihrer mehrfachen Verstöße gegen Kernbestimmungen des WTO-Vertrags und nicht zuletzt durch die Strafzölle. Angesichts der Gleichgültigkeit der beiden weltweit größten Handelsmächte gegenüber dem WTO-Regelwerk stellt sich die prinzipielle Frage nach der künftigen Tragfähigkeit und Legitimität der Welthandelsorganisation als multilaterales Ordnungssystem. Zu befürchten ist eine graduelle Ablösung des WTO-Handelsrahmens durch bi- und multilaterale Handelsverträge, die unter Einsatz willkürlich ausgeübter politischer Macht vereinbart, durchgesetzt und gebrochen werden. In einer solchen neuen Handelswelt hätten die USA und China als politische Großmächte Vorteile.

<sup>13</sup> Siehe Chad P. Bown/Eujn Jung/Eva Zhang, *Trump Has Gotten China to Lower Its Tariffs, Just toward Everyone Else*, Washington, D. C.: PIIE, 12.6.2019, <<https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trump-has-gotten-china-lower-its-tariffs-just-toward>> (Zugriff am 29.11.2019).

<sup>14</sup> Siehe Kwan, »The China-US Trade War« [wie Fn. 5], S. 13f.



Möglich, wenn nicht sogar wahrscheinlich ist, dass in dem Ringen um technopolitische Einflussphären<sup>15</sup> die USA gegen weitere chinesische Unternehmen Sanktionen und Lieferboykotte verhängen und den Druck auf Drittstaaten verstärken werden, um sie zu bewegen, es ihnen gleichzutun. Die Unternehmen dieser Länder könnten bald vor die unangenehme Wahl gestellt werden, entweder mit Amerika oder mit China Geschäfte zu betreiben. Bei kritischen Technologien entstünde eine in chinesische und amerikanische Standards und Systeme zweigeteilte Welt.

### **Die EU sollte am Leitbild des regelgebundenen Multilateralismus festhalten.**

Der Handelskrieg könnte eskalierend auf die Finanzmärkte übergreifen. Bei rückläufigem Wirtschaftswachstum sind China und die USA (sowie weitere Staaten) möglicherweise versucht, die heimische Konjunktur durch Abwertung zu stimulieren. Des Weiteren steht Chinas Drohung im Raum, die in seinem Besitz befindlichen US-Schatzanleihen – im Wert von rund einer Billion US-Dollar – abrupt auf den Markt zu werfen, wodurch Amerikas Leitzinsen unter Druck gerieten. Sehr viel konkreter sind Pekings Planungen, eine digitale Währung einzuführen und damit die internationale Dominanz des US-Dollar (und des Euro) herauszufordern. In Amerika wiederum wird erörtert, chinesische Unternehmen vom amerikanischen Finanzmarkt auszuschließen und gegen bestimmte chinesische Unternehmen oder Personen Finanzsanktionen zu verhängen.

### **Europas Positionierung<sup>16</sup>**

Infolge des sino-amerikanischen Konflikts befinden sich Welthandel und globale Arbeitsteilung auf dem Rückzug. Produktion, Einkommen und Innovation sind weltweit negativ betroffen. Die handelspolitischen Praktiken Amerikas und Chinas und die von diesem Konflikt ausgehenden Wohlstandseinbußen treffen auch Deutschland und Europa, mittelbar und unmittel-

telbar. China und die USA drohen Europa bzw. europäischen Unternehmen mit Nachteilen, sollten diese sich nicht in ihrem Sinne positionieren.

Auch wenn es sich für Europa aus guten außen- und sicherheitspolitischen Gründen verbietet, eine Äquidistanz zu Amerika und China einzunehmen, sollte die EU ihre unabhängige Position in der handelspolitischen Auseinandersetzung aufrechterhalten und am Leitbild des regelgebundenen Multilateralismus festhalten. Angesichts der Regelverstöße Amerikas und Chinas würde eine Parteinahme den Prinzipien des Binnenmarkts (Nichtdiskriminierung, Regelorientierung, Multilateralismus) zuwiderlaufen. Die EU würde (handels)politisch ihre Glaubwürdigkeit gegenüber Drittstaaten verlieren. Europas Verhandlungsposition als eigenständiger Mittler zwischen den Kontrahenten wäre unnötig geschwächt. Zudem könnte die EU, wenn sie sich auf eine Seite schlägt, immer nur ein Juniorpartner sein, dessen Interessen nachrangig berücksichtigt würden.

Die Orientierung an liberalen Werten und multilateralen Prinzipien steht einem kraftvollen Einsatz für die wirtschaftlichen Interessen Europas auch nicht im Wege. So muss die EU in Bezug auf künftige sino-amerikanische Handelsabkommen darauf bestehen, dass daraus keine diskriminierenden Nachteile für sie erwachsen. In den laufenden bilateralen Verhandlungen mit den USA (über ein Zoll- und Handelsabkommen) und mit China (über ein Investitionsabkommen) muss die EU adäquate Zugeständnisse einfordern. Und gegenüber China wird es notwendig sein, das vorhandene handels- und investitionspolitische Schutzinstrumentarium auszubauen, damit in Zukunft europäischen Unternehmen durch die Tätigkeit chinesischer Staatsfirmen oder durch übermäßige Subventionen Chinas keine Nachteile entstehen. Darüber hinaus sollte die EU die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Handelspartnern intensivieren, zum Beispiel mit Japan, der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), Australien und dem Mercado Común del Sur (Mercosur). Auf diese Weise könnte die EU ihr Verhandlungsgewicht stärken und sich gegen welthandelspolitische Systemrisiken rückversichern.

<sup>15</sup> Siehe dazu den Beitrag von Matthias Schulze und Daniel Voelsen in dieser Studie, S. 32ff.

<sup>16</sup> Siehe dazu auch die handels- und regulierungspolitischen Schlussfolgerungen im Beitrag von Annegret Bendiek und Barbara Lippert, S. 50ff.

Matthias Schulze / Daniel Voelsen

# Einflusssphären der Digitalisierung

Sowohl die USA als auch China sehen in technologischer Überlegenheit eine Grundvoraussetzung für wirtschaftliche und militärische Stärke und damit auch für ihre Rolle in der Weltpolitik. Noch halten die USA in zahlreichen Technologiebereichen die Führungsposition. Der erklärte Anspruch der chinesischen Regierung jedoch ist es, schon binnen der nächsten Jahre den Status als »Werkbank des Westens« hinter sich zu lassen und bei zentralen Zukunftstechnologien der Digitalisierung führend zu werden. Je intensiver China diese Ambitionen verfolgt, umso deutlicher lässt sich schon heute das Entstehen einer zweiten technopolitischen Einflusssphäre neben der amerikanischen beobachten. Diese Entwicklung stellt besonders jene Staaten vor neue politische Herausforderungen, die von den USA oder zunehmend auch von China technologisch abhängig sind.

## Technopolitische Einflusssphären der Digitalisierung

Der Begriff Einflusssphäre wird im klassischen geopolitischen Denken territorial verstanden, als klar abzugrenztes Gebiet, in dem ein Akteur exklusiv Einfluss ausübt. Technopolitische Einflusssphären unterscheiden sich hiervon durch die Charakteristika von Digitaltechnologien. Zum einen basieren digitale Dienste und Produkte auf der Kombination verschiedener Ebenen von Hard- und Software. Weder ein einzelner Staat noch ein einzelnes Unternehmen vermag alle diese Ebenen zu kontrollieren. In der Folge überlappen sich die Einflusssphären häufig, weil etwa Netzwerktechnologie aus China mit einem Betriebssystem aus den USA kombiniert wird, um darauf Anwendungen aus Europa laufen zu lassen.

Zum anderen sind viele der hier entscheidenden digitalen Technologien von einer Netzwerklogik bestimmt. Nationale Grenzen und Territorialität sind in weltweiten Übertragungsnetzwerken wie dem Internet weniger bedeutsam; wichtiger ist hier die Zentralität der Akteure. So können zentrale Netzwerkakteure

Datenströme oder den Zugang zu digitalen Gütern und Dienstleistungen steuern. Das erlaubt ihnen, wirtschaftlich wie politisch auf andere, weniger zentrale Netzwerkakteure einzuwirken, seien es Staaten oder Unternehmen. Technopolitische Einflusssphären sind diesem Verständnis nach nicht notwendig exklusiv.

## Digitale Einflusssphären folgen einer Netzwerklogik.

In den USA wird technologische Überlegenheit seit den 1940er Jahren als wichtiges Element der nationalen Sicherheit verstanden. Zunächst galt die Sowjetunion in diesem Zusammenhang als größte Bedrohung; in den 1980er Jahren kam die japanische Computerindustrie hinzu, die einen rasanten Aufstieg erlebte.<sup>1</sup> Bei der Digitalisierungswelle der 1990er Jahre lagen die USA wieder an der Spitze; sie konnten so bei vielen Kerntechnologien der Digitalisierung eine herausragende Rolle spielen.<sup>2</sup> Zahlreiche Staaten und Unternehmen sind bei solchen Technologien auf Marktführer in den USA angewiesen (siehe Grafik 1). China verfolgt nun das Ziel, bei digitalen Kerntechnologien zunächst unabhängig von den USA zu werden und im nächsten Schritt die eigene Technologie weltweit zu verbreiten. Unmissverständlich artikuliert wird dieser Anspruch in der »Made in China 2025«-Strategie.<sup>3</sup> Ein entscheidendes Instrument ist dabei

1 Mario Daniels, »Von »Paperclip« zu CoCom. Die Herausbildung einer neuen US-Technologie- und Wissenspolitik in der Frühzeit des Kalten Krieges (1941 – 1951)«, in: *TG Technikgeschichte*, 80 (2013) 3, S. 209 – 224.

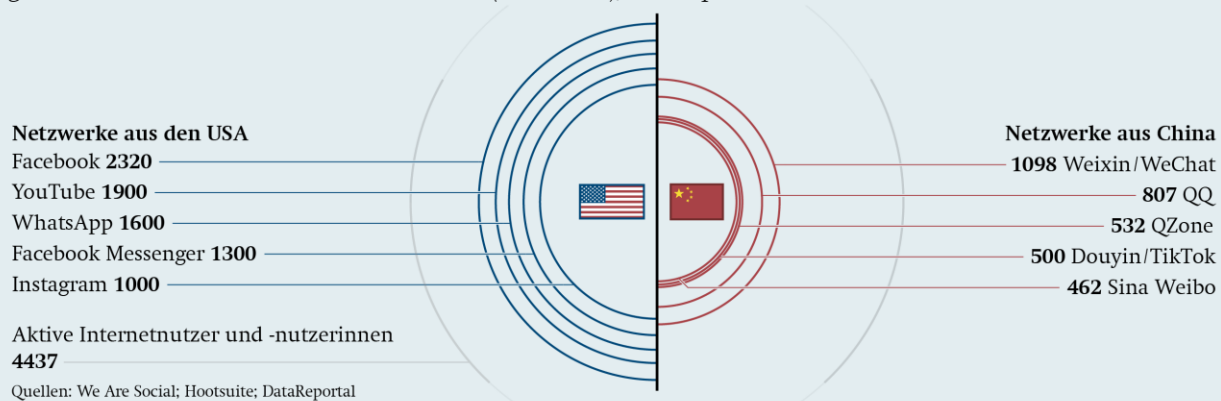
2 Madeline Carr, *US Power and the Internet in International Relations. The Irony of the Information Age*, Basingstoke/New York 2016.

3 Max J. Zenglein/Anna Holzmann, *Evolving Made in China 2025. China's Industrial Policy in the Quest for Global Tech Leadership*, Berlin: Mercator Institute for China Studies (Merics), Juli 2019 (Merics Papers on China Nr. 8), <[https://www.merics.org/sites/default/files/2019-07/MPOC\\_8\\_MadeinChina\\_2025\\_final\\_3.pdf](https://www.merics.org/sites/default/files/2019-07/MPOC_8_MadeinChina_2025_final_3.pdf)>.

Grafik 1

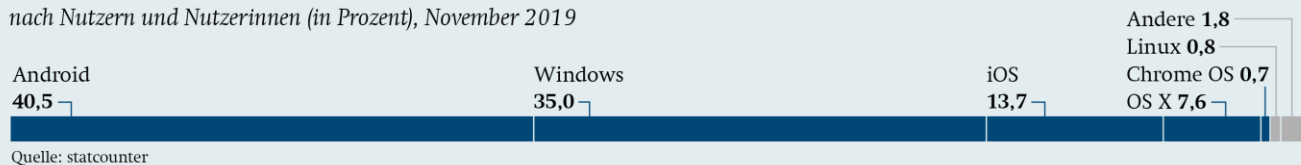
## Die zehn größten sozialen Netzwerke weltweit

gemessen an den aktiven Nutzern und Nutzerinnen (in Millionen), Stand April 2019



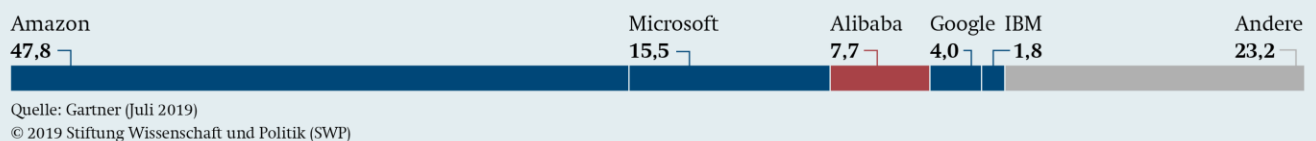
## Weltweit führende Betriebssysteme für Desktop-PCs, Mobiltelefone und Tablets

nach Nutzern und Nutzerinnen (in Prozent), November 2019



## Marktanteile der weltweit führenden Anbieter von Cloud Services (IaaS), 2018

nach Umsatz (in Prozent)



die digitale Komponente der Seidenstraßen-Initiative. Sie zeugt von dem Anspruch, eine eigene technopolitische Einflussphäre als Gegenpol zur amerikanischen zu schaffen. Erste Erfolge dieser Strategie lassen sich an der wachsenden globalen Bedeutung chinesischer Firmen im Bereich soziale Netzwerke und Cloud Services sowie bei Netzwerktechnologie ablesen.

Die Einflussphäre der USA ist bislang darauf ausgelegt, möglichst vielen Staaten und Unternehmen die Nutzung der Produkte und Dienste amerikanischer Unternehmen zu ermöglichen. Zudem öffnen die USA den eigenen Markt in der Regel für Firmen aus anderen Staaten, setzen aber auch gezielt Instrumente zur Beschränkung ausländischer Investitionen oder zur Exportkontrolle ein. China geht hier noch weiter: Der Staat unterstützt zwar die internationalen Aktivitäten chinesischer Unternehmen, reguliert aber streng den Zugang zum eigenen Markt.

Vor allem in Europa überlappen sich die beiden Einflussphären, da hier sowohl amerikanische als auch chinesische Dienste zahlreich vertreten sind. Offen ist, wie sich diese Einflussphären in Zukunft gestalten, etwa ob sie durch die Errichtung von Handelsbarrieren exklusiver und geschlossener werden. Das wird auch von innenpolitischen Entwicklungen abhängen, in erster Linie aber davon, wie die beiden Staaten ihr Verhältnis zueinander gestalten. Je stärker sie es als Nullsummenspiel verstehen, umso mehr ist zu befürchten, dass sich das Ringen um technopolitischen Einfluss intensivieren und zu weiteren Konflikten führen wird.

## Machtprojektion durch technopolitische Einflussphären

Technologische Abhängigkeit ist so lange unproblematisch, wie sie von allen Akteuren als erstrebenswert, weil wohlfahrtssteigernde Interdependenz verstanden wird. Schwierig wird es jedoch, wenn zentrale Akteure wie die USA und China Abhängigkeit als Mittel ausnutzen, um ihre Interessen durchzusetzen. Sind Staaten oder Unternehmen innerhalb einer Einflussphäre auf solche zentralen Akteure angewiesen, eröffnet sich diesen eine Reihe von Möglichkeiten, auf verschiedene Weise politischen und wirtschaftlichen Einfluss auszuüben.<sup>4</sup>

Erstens können zentrale Akteure durch die Ausgestaltung ihrer Technologie normative Standards vorgeben, also gewissermaßen »politics by default« betreiben. Technologien sind nicht wertneutral, sondern immer von politischen Wertvorstellungen geprägt.<sup>5</sup> Diese gehen als Standard (»default«) in die Technologie ein, beispielsweise in den Programmcode, und zeitigen so politische wie wirtschaftliche Effekte. Soziale Netzwerke wie das amerikanische Facebook und das chinesische WeChat sind von den Wertvorstellungen und auch rechtlichen Vorgaben in den jeweiligen Herkunftsländern beeinflusst, etwa zu den Grenzen der Meinungsfreiheit oder zu den Anforderungen des Datenschutzes. Auch das globale Logistiksystem von Amazon und die Mobilitätsplattform Uber sind Ausdruck konkreter, in diesen Fällen angelsächsischer Vorstellungen von der Organisation wirtschaftlichen Wettbewerbs, die auf diesem Wege weltweit verbreitet werden. China wiederum versucht mit der IT-Firmengruppe Alibaba und den Marktplatz-Funktionen von WeChat, die wirtschaftliche Entwicklung auch in anderen Staaten mitzubestimmen.

Eine wichtige Rolle spielen dabei Pfadabhängigkeiten und die damit verbundenen Einschlusseffekte: Kann ein Akteur nicht mehr auf die Produkte eines zentralen Netzwerkakteurs verzichten, etwa weil Prozesse auf das Produkt hin optimiert wurden, ist ein Wechsel nur schwer möglich. Zum Beispiel sind fast alle Regierungen von Microsofts Betriebssystem Windows abhängig (vgl. Grafik 1, S. 33). Diese Wir-

kung wird bei netzwerkbasierenden Technologien wie sozialen Medien und Online-Plattformen, also App Stores oder Online-Marktplätzen, durch Netzwerk- und Skaleneffekte verstärkt. Je ausgeprägter die so entstehenden Pfadabhängigkeiten sind, umso schwieriger wird es, von den Vorprägungen digitaler Dienstleistungen abzuweichen oder sie wenigstens einzuhegen. Wie mühsam dies schon dort ist, wo alle Beteiligten zumindest ähnliche, liberal-demokratische Grundvorstellungen teilen, illustrieren die langwierigen Auseinandersetzungen mit amerikanischen Firmen über die Einhaltung europäischer Datenschutzvorgaben oder Arbeitsschutzbedingungen in der sogenannten Gig Economy, also in kurzfristigen, prekären Arbeitsverhältnissen.

### Digitale Einflussphären erlauben »politics by default«.

Zweitens manifestiert sich ein Machtgefälle in technopolitischen Einflussphären. In der beschriebenen Netzwerklogik prägen Akteure an zentralen Knotenpunkten jene Technologien, auf welche die anderen Staaten und Unternehmen angewiesen sind.<sup>6</sup> Eindrücklich zeigt sich dies an den Risiken von Cyberespionage und Überwachung. Viele der wichtigsten Internetdienstleister wie Amazon, Google oder Microsoft sind in den USA ansässig. Das bedeutet, dass auch die Daten ihrer Kunden außerhalb der USA, vor allem der Nutzer von Cloud Services, oft in US-Rechenzentren gespeichert sind. Außerdem nutzen amerikanische Nachrichtendienste, wie seit den Snowden-Enthüllungen bekannt, den Umstand aus, dass ein Großteil der weltweiten Internetkommunikation über Server und Glasfaserkabel in den USA geleitet wird und daher überwacht werden kann. Sicherheitsbehörden können außerdem per Anordnung Zugriff auf in US-Rechenzentren gespeicherte Cloud-Daten global operierender Unternehmen erlangen. Abhängige Akteure verfügen dagegen nicht über diese Möglichkeit. Daran entzündeten sich immer wieder politische Konflikte, etwa wenn europäische Strafverfolgungsbehörden zu Ermittlungs- und Beweissicherungszwecken auf Daten in den Vereinigten Staaten zugreifen wollen.

In China wurden diese Debatten zum Anlass genommen, die Internet-Überwachung an wichtigen

4 Henry Farrell/Abraham L. Newman, »Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion«, in: *International Security*, 44 (2019) 1, S. 42–79.

5 Siehe dazu auch den Beitrag »Werte und Ordnungen« von Hanns Günther Hilpert in dieser Studie, S. 37ff.

6 Anne-Marie Slaughter, *The Chessboard and the Web. Strategies of Connection in a Networked World*, New Haven/London: Yale University Press, 2017.

Glasfaserleitungen weiterzuentwickeln. Zudem versuchen China, Russland und auch die EU, mit Datenlokalisierungsinitiativen die Daten eigener Bürger und Unternehmen aus den USA abziehen, wieder ins eigene Territorium zu verlagern und damit unter ihre Kontrolle zu bekommen. China zwingt ausländische Unternehmen dazu, die Daten ihrer Kunden auf chinesischem Territorium zu speichern, damit die Sicherheitsbehörden dort Zugriff darauf haben. Das betrifft neuerdings sogar die mit Hilfe von VPN (Virtual Private Network) verschlüsselte Kommunikation westlicher Unternehmen.

Drittens bedeutet technologische Abhängigkeit, dass zentrale Akteure ihre Macht für Sabotageakte nutzen können, um den Datenfluss oder die Verfügbarkeit digitaler Dienstleistungen in abhängigen Staaten zu stören oder sogar zu unterbinden. Das reicht von simpler Zugriffsverweigerung bei Diensten, die von zentralen Akteuren gehostet werden, über die Restriktion bestimmter digitaler Güter auf Marktplätzen (etwa bestimmter Programme in großen App Stores) und die Aussetzung von Lieferungen oder Software-Updates bis hin zur gezielten Störung von IT-Systemen. Fielen zum Beispiel die Amazon-Webservices oder die zahlreichen Google-Dienste aus, sei es durch eine absichtliche Attacke oder einen Unfall, würde dies eine Vielzahl europäischer Unternehmen und Websites lahmlegen. In den Auseinandersetzungen um die Rolle des chinesischen Konzerns Huawei spiegelt sich zum einen die Sorge westlicher Regierungen wider, dass China die 5G-Mobilfunknetzwerke sabotieren könnte. Zum anderen führen die USA mit ihren Exportbeschränkungen gegenüber Huawei vor, wie sich die Produktionsabläufe innerhalb eines Digitalunternehmens stören lassen, indem man globale Lieferketten unterbricht.

## Handlungsmöglichkeiten für Drittstaaten

Es ist nicht damit zu rechnen, dass in absehbarer Zeit ein weiterer Staat das technologische Niveau der USA und Chinas erreichen wird. Beide Staaten werden versuchen, ihren technopolitischen Einfluss auszuweiten. Für technologisch abhängige Staaten ist das problematisch, da der wirtschaftliche Druck steigt und politische Handlungsspielräume schrumpfen. Grundsätzlich haben Drittstaaten folgende Handlungsoptionen:

Erstens können sie sich entweder China oder den USA anschließen, also voll und ganz auf die Techno-

logien einer dieser beiden Einflussphären setzen. Das würde die Abhängigkeit in die eine, nicht aber in die andere Richtung erhöhen. Zwar schränkt dies in gewisser Weise den eigenen Handlungsspielraum ein, doch gewinnen Staaten damit im Binnenverhältnis neue Möglichkeiten der Einflussnahme. Ein Beispiel hierfür ist die enge Zusammenarbeit der Nachrichtendienstallianz von USA, Vereinigtem Königreich, Australien, Kanada und Neuseeland (»Five Eyes«) gerade auch zu technologischen Methoden der Spionage; die Anzeichen für eine engere technologische Zusammenarbeit Russlands mit China lassen sich ähnlich deuten.<sup>7</sup>

Zweitens können Staaten die bisherige Verflechtung stärker strategisch nutzen, indem sie gezielt und selektiv auf verschiedene Technologien aus beiden Einflussphären setzen. Da sich in Europa die beiden Sphären schon heute überlappen, ist ein solcher Weg der wahrscheinlichste. Damit aus dieser Verflechtung aber eine strategische wird, sollte Europa sich über die konkreten Abhängigkeiten klarwerden und zwischen erwünschten und unerwünschten unterscheiden. Auf dieser Basis ist zu prüfen, wie Abhängigkeit bei digitalen Kerntechnologien durch Stärken in anderen Wirtschaftssektoren kompensiert werden kann.<sup>8</sup> Zwar mag Europa bei den Digitaltechnologien weitgehend auf die USA und China angewiesen sein. In anderen Wirtschaftsbereichen jedoch sind für diese beiden Staaten Expertenwissen und Kompetenzen aus der EU unverzichtbar, zum Beispiel bei chemischer oder medizinischer Forschung sowie bei industrieller Fertigung. Das könnte die EU als »bargaining chip« in Zeiten der Eskalation nutzen. Darüber hinaus könnte eine strategische Politik anstreben, die Interdependenz so zu gestalten, dass es stärker im Interesse beider Seiten liegt, Eskalation, Konflikte oder gar die Unterbrechung von Beziehungen zu vermeiden.

Politische Gestaltungsmacht erwächst zudem aus der Attraktivität des europäischen Binnenmarktes. Eindrückliches Beispiel hierfür ist die europäische Datenschutzgrundverordnung. Da der Binnenmarkt für amerikanische IT-Unternehmen nach wie vor einen wichtigen Absatzmarkt bildet, konnte Europa

<sup>7</sup> Samuel Bendett/Elsa B. Kania, *A New Sino-Russian High-tech Partnership*, Barton: Australian Strategic Policy Institute, Oktober 2019 (Policy Brief, Report Nr. 22/2019), <<https://www.aspi.org.au/report/new-sino-russian-high-tech-partnership>> (Zugriff am 19.11.2019).

<sup>8</sup> Siehe dazu auch den Beitrag »Handel, Wirtschaft, Finanzen« von Hanns Günther Hilpert in dieser Studie, S. 27ff.

dieses Gewicht nutzen, um Firmen aus den USA eine restriktivere Datenschutzpraxis aufzuzwingen. Ähnlich wirkten in der Vergangenheit Kartellrechtsverfahren der EU gegen Internetgiganten wie Google und Microsoft, wenn diese ihre Quasi-Monopolstellungen missbrauchten.

Spitzt sich die Konfrontation zwischen den beiden Sphären zu, entsteht bei bewusst vorangetriebener strategischer Verflechtung mehr Friktion und Entscheidungsdruck. Schon jetzt üben sowohl die USA als auch China beim Umgang mit Huawei starken Druck auf Drittstaaten wie Deutschland aus. Weitere Konflikte bei digitalen Technologien sind zu erwarten. Dazu zählt Technologie für intelligente Verkehrssteuerung, Smart Cities (China hat ein Modellprojekt in Duisburg) oder Smart Grids, also IT-getriebene Energienetze.

Drittens können Staaten versuchen, Abhängigkeiten durch Entflechtung abzubauen. In der einfachen Variante geht es nur darum, Abhängigkeit in einzelnen Technologiesektoren zu verringern. Blickt man auf die politische Praxis, ist wahrscheinlich Estland auf diesem Weg bisher am weitesten vorangeschritten. Nahezu die gesamte öffentliche Verwaltung des Landes basiert auf eigenentwickelten digitalen Technologien. Russland ist ebenfalls seit geraumer Zeit bestrebt, eigenständiger zu werden, indem es Pendant zu dominanten amerikanischen Diensten wie Google (Yandex) oder Facebook (vkontakte) aufbaut. Auch der Plan, die Infrastruktur des russischen Internets vollständig unter die Kontrolle des Staates zu stellen, wird mit dem Gedanken verfolgt, sich aus Abhängigkeiten von den USA zu lösen.

Eine umfassendere Variante bestünde darin, für sämtliche Schlüsseltechnologien Alternativen zu entwickeln und damit zu beginnen, selbst eine technopolitische Einflussosphäre zu schaffen. Diese Variante wäre mit erheblichem finanziellem Aufwand verbunden. In einigen Hochtechnologiebereichen wie Halbleiterfertigung oder Quantencomputing dürften für Jahrzehnte Milliardeninvestitionen nötig sein, um eigene wettbewerbsfähige Alternativen zu entwickeln. Aufgrund der erwähnten Netzwerkeffekte und Strategien der selektiven Marktabschirmung wird es zudem für Nachzügler deutlich schwerer, bei Digitaltechnologien aufzuholen. Sollte Europa selbst eine dritte technopolitische Einflussosphäre etablieren wollen, wird sich dies aber nicht vermeiden lassen.



Hanns Günther Hilpert

# Werte und Ordnungen: Ideologische Konflikte und Herausforderungen

Der sino-amerikanische Wertekonflikt bettet sich ein in den ideologischen Großkonflikt zwischen den demokratisch verfassten Marktwirtschaften des Westens auf der einen Seite und staatskapitalistischen Systemen auf der anderen Seite. Die USA und China sind die Protagonisten der Auseinandersetzung; aber auch Europa und Russland spielen wichtige eigenständige Rollen. Der sino-amerikanische Wertekonflikt ist keine Neuauflage der ideologischen Konfrontation des Kalten Krieges: Säkulare Ideologien besitzen nicht mehr denselben Stellenwert wie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts. Weltanschauungen haben als Motor und Motivator von Großmachtkonflikten ausgedient. Bestenfalls erfüllen die unterscheidbaren Wert- und Ordnungsvorstellungen Chinas und des Westens den Zweck, nach innen Identität zu stiften und Herrschaft zu legitimieren sowie nach außen die eigene Softpower zu unterfüttern.

Die Unterschiede im Hinblick auf Werte und Ordnungen sind im neuen sino-amerikanischen Wertekonflikt weniger trennscharf. Denn China ist politisch und wirtschaftlich in das westlich inspirierte Ordnungssystem integriert und exponiert sich gegenüber dem Westen nicht selbst als Systemalternative. Und die US-Administration unter Präsident Donald Trump sieht sich, im Bruch mit der außenpolitischen Tradition Nachkriegsamerikas, nicht als Hüterin einer liberalen Weltordnung, sondern primär als Verteidigerin amerikanischer Interessen. Es ist zwar möglich und auch durchaus wahrscheinlich, dass künftige US-Administrationen wieder eine Führungsrolle bei der normativen Deutung und ordnungspolitischen Gestaltung der Welt beanspruchen werden. Derzeit hat aber vor allem Europa die Rolle übernommen, die liberalen westlichen Werte wie auch die regelbasierte multilaterale Ordnung zu schützen. Zwischen den USA und China findet eine harte ideologische Auseinandersetzung wie während des Kalten Krieges bislang nicht statt. Allerdings überziehen sie sich gegenseitig mit normativ aufgeladenen Vorwürfen.

Die unterschiedlichen Weltansichten Chinas und des Westens hinsichtlich der politischen Ordnung und politischer Prinzipien sind für beide Seiten eine Herausforderung – für China sicherlich eine größere als für die USA. Die Volksrepublik fürchtet nämlich um die Überlebensfähigkeit und Existenz des eigenen Systems und um die Macht der Partei, die nach eigenem Dafürhalten als Einzige in der Lage ist, Chaos, Separatismus und Niedergang abzuwenden. Amerika und der Westen sorgen sich in der Debatte hingegen »nur« um den Verlust der Deutungshoheit in der internationalen Politik, mittelbar ebenfalls um die Stabilität der multilateralen Institutionen, die im liberalen Geist des Westens errichtet worden sind. Machtpolitisch geht es den USA darum, ihre globale Vormachtstellung auch auf Ebene der Softpower zu wahren.

## Die liberalen Ideen des Westens als Bedrohung für den Herrschaftsanspruch der Kommunistischen Partei Chinas

Trotz all ihrer Erosionserscheinungen dürften die liberalen westlichen Werte auf Chinas Intellektuelle und seine Gesellschaft nach wie vor eine große Faszination ausüben und erhebliche Anziehungskraft besitzen, auch wenn keine belastbaren empirischen Untersuchungen hierzu vorliegen. Bereits die Forderungen nach Reformen im Frühjahr 1989 waren westlich inspiriert; die Menschen, die sie erhoben, wurden auf dem Tiananmen-Platz brutal zum Schweigen gebracht. Die »Charta 08« orientiert sich ebenso an westlichen Werten. Liu Xiaobo, Friedensnobelpreisträger von 2010, hat sie maßgeblich mitverfasst. Ihre zentralen Forderungen sind: Einhaltung der Menschenrechte, Einführung von demokratischer Gesetzgebung, Gewaltenteilung und unabhängiger Justiz, Schutz des Privateigentums. Westliche Werte konstituieren für China eine veritable Systemalternative.

Institutionell erfolgreich implementiert wurden liberale Ideen und Prinzipien bereits in den chinesisch geprägten Staaten und Gebietskörperschaften Singapur, Taiwan und Hongkong. Aktuell verteidigt die studentische Jugend sie vehement in der Sonderverwaltungszone Hongkong gegen politische Übergriffe der Volksrepublik.

### **Partei und Staat in China haben das liberale Weltbild mit seinem universalen Anspruch als subversive Herausforderung erkannt.**

Zwar muss die Volksrepublik gegenwärtig eine Farbenrevolution nicht befürchten, nicht zuletzt aufgrund der ungemein erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung Chinas. Aber Partei und Staat haben das liberale Weltbild mit seinem universalen Anspruch als subversive Herausforderung sehr wohl erkannt. Auf Bedrohungen des eigenen Herrschaftsanspruchs reagiert das System mit Repression, Propaganda und Zensur. Politischer Dissens und regionale Autonomiebestrebungen werden entschlossen abgewehrt und gegebenenfalls repressiv mit Haft und Umerziehung geahndet. Religionen wie das Christentum und der Islam werden gezwungen, in Symbolik, Liturgie und Sprache ein Sinisierungsgebot zu befolgen. Die Arbeit in- und ausländischer Nichtregierungsorganisationen unterliegt seit 2018 umfangreichen gesetzlichen und administrativen Beschränkungen. Ausländisch kontrollierte soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter und Google können in China praktisch nicht genutzt werden. Darüber hinaus schafft eine von 2004 bis 2010 in mehreren Phasen realisierte Schul- und Lehrbuchreform Distanz zu dem System der westlichen Demokratie und des liberalen Kapitalismus.<sup>1</sup> In den staatlich kontrollierten Medien werden die westlichen Demokratien, insbesondere die amerikanische, als dysfunktional abqualifiziert, während die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Erfolge Chinas offensiv beworben werden.<sup>2</sup> Chinas »Great Firewall« erlaubt eine weitreichende Zensur des Internets: IP-Blockaden unter-

binden den Zugriff auf unerwünschte Websites. Auf Schlüsselwörter geeichte Content-Filter blockieren den Zugang zu Informationen, die aus Sicht des Regimes unerwünscht sind. Etwa 50 000 Zensoren kontrollieren die Diskussionen in Chatrooms und sozialen Netzwerken. Sie greifen ein, sobald sich aus individuellen Beschwerden kollektiver Unmut formiert.

China verteidigt seinen Herrschaftsanspruch und seine Interessen auch im Ausland offensiv. Ziel ist eine chinafreundliche Berichterstattung in den Medien und eine ebensolche Politik des Auslands. Sichtbar größer geworden ist die internationale Präsenz chinesischer Staatsmedien (Tageszeitungen und internationale Programme des China Global Television Networks, CGTN). Weniger bekannt ist die Mobilisierung der circa 60 Millionen im Ausland lebenden ethnischen Chinesen – unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft – für die Positionen und Interessen Chinas im Rahmen einer ausgereiften Diasporapolitik.<sup>3</sup> Wichtige Kanäle, um den eigenen Einfluss im Ausland zu vergrößern, sind die Konfuzius-Institute und der Chinesische Studenten- und Gelehrtenverband. Auch wird fallweise Druck auf ausländische Unternehmen ausgeübt, die in der Volksrepublik tätig sind – etwa um die chinesische Souveränität über Taiwan in Landkarten kenntlich zu machen (United Airways, Christian Dior), um politisch heikle Bilder aus der Werbung zu entfernen (Daimler, Leica), um Angestellte, die an den Demonstrationen in Hongkong teilgenommen haben, nicht mehr auf Flügen nach China einzusetzen (Cathay Pacific) oder um auf missliebige politische Stellungen zu verzichten (National Basketball Association). Einfluss genommen wird auch auf politische Entscheidungsträger im Ausland mittels eines breiten Spektrums von Instrumenten, die bei gefälligen Einladungen nach China und der Vermittlung lukrativer Geschäfte beginnen, aber auch Einschüchterung, Bestechung und Erpressung einschließen.<sup>4</sup>

3 Zur chinesischen Diasporapolitik siehe Carsten Schäfer, »The Body Overseas, But the Heart Remains in China? – China's Diaspora Politics and Its Implications«, in: *Border Crossing*, 9 (2019) 1, S. 29–42.

4 Siehe »How China's »Sharp Power« Is Muting Criticism Abroad«, in: *The Economist*, 14.12.2017; Anne-Marie Brady, *Magic Weapons: China's Political Influence Activities under Xi Jinping*, Conference Paper Presented at the Conference on »The Corrosion of Democracy under China's Global Influence«, Supported by the Taiwan Foundation for Democracy, and hosted in Arlington, Virginia, USA, 16.–17.9.2017,

1 Hierzu eine empirische Untersuchung: Davide Cantoni/Yuyu Chen/David Y. Yang/Noam Yuchtman/Y. Jane Zhang, »Curriculum and Ideology«, in: *Journal of Political Economy*, 125 (2017) 2, S. 338–392.

2 Für die ersten fünf Jahre der Amtszeit Xi Jinpings (2013–2017) siehe Emily S. Chen, *Is China Challenging the Global State of Democracy?*, Honolulu: Pacific Forum, Juni 2019 (Issues & Insights, Bd. 19, WP 5), S. 3f.



## Chinas neue Paradigmen für die internationale Zusammenarbeit

Obgleich inhaltlich vage und in der Zielsetzung unbestimmt, offenbart die von Staatspräsident Xi Jinping angestoßene »Belt and Road«-Initiative (BRI) die Konturen einer neuen chinesisch zentrierten Weltordnung. Dabei ist die BRI aus chinesischer Sicht nicht das Gegenmodell zum globalen Ordnungssystem des Westens, sondern ihr notwendiges Komplement. Es soll Absatz- und Beschaffungsmärkte in einem internationalen Umfeld verlässlich sichern, das politisch stabil und China möglichst freundlich gesinnt ist. Des Weiteren soll es eine offene, flexible und inklusive Zusammenarbeit mit dem Ausland im Rahmen wirtschaftlicher, politischer und kultureller Netzwerke ermöglichen. Dabei fordert die Volksrepublik in bi- und multilateralen Kontexten mit Nachdruck die politische Anerkennung der BRI als internationales Gestaltungsprinzip. Ziel der BRI ist nicht, westliche Ideen und Institutionen abzulösen – schließlich hat China im Zuge seines Aufstiegs von der Stabilität und Offenheit des westlichen Systems enorm profitiert. Aber am Ende des Weges könnte eine von chinesischer Zivilisation inspirierte neue Weltordnung stehen, in die dann bestehende multilaterale Institutionen inkorporiert würden. Ohnehin beruht der chinesische Universalismus nicht auf Werten und Normen, sondern auf der Überzeugung, die chinesische Zivilisation, die auf konfuzianischen Moralvorstellungen fußt, sei anderen Zivilisationen überlegen.<sup>5</sup>

Dass China nicht aktiv an der Ablösung des westlichen Ordnungssystems arbeitet, bedeutet nicht, dass es zum Stakeholder ebendieses Systems geworden wäre. Im Gegenteil – opportunitätshalber scheut die Volksrepublik nicht vor Maßnahmen und Politiken zurück, die die westliche Ordnung untergraben oder multilaterale Institutionen delegitimieren. Zwei Beispiele: China hat den Schiedsspruch des Ständigen Gerichtshofs in Den Haag von 2016 im Streitfall mit

den Philippinen nicht anerkannt; außerdem missachtet es grundlegende Prinzipien der Welthandelsorganisation, wie jene der Nichtdiskriminierung und der Transparenz. Problematisch ist zudem Chinas Unterstützung repressiver Regime mit Krediten, Investitionen, Waffen, Überwachungstechnik und gegebenenfalls einem Veto im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, ebenso die faktische Unterminierung rechtsstaatlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen im Zuge kommerziellen Engagements im Ausland. Allerdings hält China strikt am Nichteinmischungsprinzip fest und sieht davon ab, autoritäre Herrschaftsregime offensiv zu verbreiten.<sup>6</sup>

### Entwicklungs- und Schwellenländern bietet Chinas Symbiose aus Wachstum und Stabilität eine Alternative zum westlichen Modell.

Kritischer (aus westlicher Sicht) als Chinas ambivalente Diplomatie und Außenpolitik ist die Beispielhaftigkeit seines Transformations- und Modernisierungsprozesses. Für Entwicklungs- und Schwellenländer, insbesondere für ihre Herrschaftseliten, stellt Chinas gelungene Symbiose aus wirtschaftlichem Wachstum und autoritärer politischer Stabilität eine attraktive Alternative zum westlichen Modell dar. Das Beispiel der Volksrepublik zeigt, wie Entwicklung auf Grundlage der örtlichen Gegebenheiten möglich ist, aber auch wie Repression innenpolitische Stabilität schafft, wie Gesellschaften daran gehindert werden können, kritische Öffentlichkeiten zu bilden, und wie sich durch nationalistische Appelle System und Macht festigen lassen. China macht Staatslenkern und Entwicklungsplanern in Asien, Afrika und Lateinamerika deutlich, dass wirtschaftlicher Aufstieg und Globalisierung nicht notwendig auf dem westlichen Paradigma aufbauen müssen.<sup>7</sup>

<[https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/for\\_website\\_magicweaponsanne-mariesbradyseptember2017.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/for_website_magicweaponsanne-mariesbradyseptember2017.pdf)> (Zugriff am 24.10.2019); Jessica Chen Weiss, »A World Safe for Autocracy? China's Rise and the Future of Global Politics«, in: *Foreign Affairs*, 98 (2019) 4, S. 92 – 102 (98f).

<sup>5</sup> Für eine ausführliche Einordnung der BRI siehe Nadine Godehardt, *No End of History. A Chinese Alternative Concept of International Order?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2016 (SWP Research Paper 2/2016); Bruno Maçães, *Belt and Road. A Chinese World Order*, London 2018.

<sup>6</sup> So auch Chen, *Is China Challenging the Global State of Democracy?* [wie Fn. 2]; Weiss, »A World Safe for Autocracy?« [wie Fn. 4], S. 95 – 102.

<sup>7</sup> Siehe Michael Hüther/Matthias Diermeier/Henry Goecke, *Die erschöpfte Globalisierung. Zwischen transatlantischer Orientierung und chinesischem Weg*, Wiesbaden 2018; Dan Banik/Benedicte Bull, »Chinese Engagement in Africa and Latin America: Does It Matter for State Capacity?«, in: *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 3 (2018) 4, S. 532 – 551.

## Vor einem neuen Systemwettbewerb?

Chinas scheinbar unaufhaltsamer wirtschaftlicher Aufstieg hat das westliche Selbstverständnis, mit der demokratisch verfassten Marktwirtschaft über das erfolgreichste und humanste Ordnungssystem zu verfügen, in den Grundfesten erschüttert. Auch wenn China aufgrund seiner Größe, Dynamik und Kultur ein Sonderfall sein mag, zeigt die Entwicklung des Landes doch, dass die Kombination aus autoritärer Herrschaft und oligarchischem Kapitalismus nicht nur funktioniert, sondern auch hervorragende Ergebnisse zeitigen kann – in puncto Wachstum, Produktivitätsfortschritt, politische Stabilität und internationaler Status.<sup>8</sup> Diese zumindest vorläufige Erkenntnis trifft überdies einen Westen, der zunehmend die eigene Fähigkeit in Frage stellt, Wachstum, Innovation und Wohlstand zu generieren und angesichts stagnierender Löhne, sozialer Ungleichheiten, des Klimawandels und des technologischen Wandels für die Menschen eine positive, hoffnungsvolle Zukunft zu schaffen. Ferner muss der Westen damit zurechtkommen, dass die eigene Führungsmacht USA in ihrer Innen- und Außenpolitik die normativen Grundlagen der liberalen Ordnung fortlaufend untergräbt.

China widerlegt – zumindest vorläufig – die von vielen geteilte liberale Erwartung, mit wachsendem Wohlstand setze auch eine politische Liberalisierung in Richtung Demokratie, Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit ein. In China scheint das Gegenteil der Fall zu sein: Die erfolgreiche ökonomische Entwicklung hat die Machtvertikale gestärkt und ist narrativer Teil des identitätsstiftenden chinesischen Nationalismus. Partei, Staat und Gesellschaft durchlaufen eine Phase der Ideologisierung, Disziplinierung und Kaderisierung. Chinas autoritärer Staatskapitalismus ist zu einer wirkmächtigen Systemalternative zu den demokratisch-kapitalistischen Gesellschaften des Westens geworden. Allerdings ist ungewiss, wie und wohin sich China künftig entwickelt. Einerseits ist denkbar, dass das Regime mit Hilfe der Digitalisierung die soziale Kontrolle im Land effizient ausbaut und die systemischen Defizite staatlicher Wirtschaftsplanung minimiert – und dadurch noch zusätzlich

an Resilienz gewinnt. Andererseits könnte die Volksrepublik an den Folgen ihrer dysfunktionalen Politik scheitern, also die Probleme nicht in den Griff bekommen, die aus interner Verschuldung, industriellen Überkapazitäten, wachsenden Ungleichheiten, Umweltverschmutzung und Korruption herrühren. Eine Systemkrise wäre die Folge.<sup>9</sup>

### **Die deutsche Außen- und Außenwirtschaftspolitik kann den Systemwettbewerb mit China nicht als Nebensache betrachten.**

Abschließend ist festzuhalten: Der weitere Verlauf und das Ergebnis des westlich-chinesischen Systemwettbewerbs sind grundsätzlich offen. Dass in einer vernetzten, globalen Weltwirtschaft zwei unterschiedliche Ordnungssysteme miteinander kompatibel sind und parallel nebeneinander existieren, ist zwar nicht auszuschließen, aber unwahrscheinlich. Eher dürfte das eine System das andere dominieren oder gar verdrängen. Der Systemwettbewerb mit China ist definitiv von hoher Relevanz. Deutschland und Europa haben ein vitales Interesse daran, nach innen ihre liberalen Werte aufrechtzuerhalten und im internationalen Kontext eine liberale Ordnung zu bewahren. Deutsche Außenpolitik und Außenwirtschaftspolitik können den Systemwettbewerb mit China nicht als nebensächliches Meinungsthema betrachten. Vielmehr sollten sie dem europäischen Werte- und Ordnungsinteresse in den Beziehungen mit China den gebotenen zentralen Stellenwert einräumen.

<sup>8</sup> Siehe C. Fred Bergsten, *China and the United States: Trade Conflict and Systemic Competition*, Washington, D. C.: Peterson Institute for International Economics (PIIE), Oktober 2018 (Policy Brief 18-21), <<https://www.piie.com/system/files/documents/pb18-21.pdf>> (Zugriff am 26.11.2019); Hüther/Diermeier/Goecke, *Die erschöpfte Globalisierung* [wie Fn. 7].

<sup>9</sup> Siehe George Magnus, *Red Flags. Why Xi's China is in Jeopardy*, New Haven: Yale University Press, 2018; Heribert Dieter, *Chinas Verschuldung und seine Außenwirtschaftsbeziehungen. Peking exportiert ein gefährliches Modell*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2019 (SWP-Studie 18/2019).

Günther Maihold

# Trump und Xi: Wettbewerb der Führungsstile

Die starke Personalisierung der Politik Chinas und der USA in der Ära Xi und Trump prägt die Beziehungen zwischen diesen beiden Staaten nachhaltig. Auch Drittstaaten bleiben von Xis und Trumps Führungsstilen nicht unberührt, sei es aufgrund der Notwendigkeit, sich mit ihren Auswirkungen zu arrangieren, sei es durch die Versuchung, sie als Vorlage für das eigene Handeln zu übernehmen. Der Einfluss einzelner Entscheidungsträger und ihres Führungsstils ist ein maßgeblicher Faktor dafür, wie Staaten ihr außenpolitisches Handeln ausrichten.<sup>1</sup> Dies gilt zumal für die Einschätzung der eigenen Erfolgsaussichten, die Akzeptanz bei Anhängern und die Durchsetzungschancen im internationalen Feld. Gerade in präsidentiellen politischen Systemen ist Führungsfähigkeit und der damit verbundene Führungsstil der Person an der Staatsspitze ausschlaggebend dafür, Wandel zu gestalten und neue Anhänger zu gewinnen. Daher eignet sich die Betrachtung von Führungsstilen als Zugang, um Dynamiken im Regierungshandeln zu erfassen.<sup>2</sup>

Die Präsidenten Chinas und der USA haben das Feld der Außenpolitik neu abgegrenzt, sowohl in der Binnenstruktur ihrer Staaten als auch in den Beziehungen nach außen. In den USA hat Präsident Trump dafür gesorgt, dass das State Department nur noch wenig Einfluss auf außenpolitische Entscheidungen hat; in China hat die Kommunistische Partei unter

Präsident Xi die Kontrolle über Entscheidungen an sich gezogen. Die Gestaltung der internationalen Politik wie auch die machtpolitische Absicherung im nationalen Rahmen werden stark von den unterschiedlichen Führungsstilen beider Präsidenten bestimmt. Xi hat die Strukturen der Kommunistischen Partei zentralisiert und auf diese Weise dem Verfall der Entscheidungsmacht und der schwindenden Fähigkeit zur Kontrolle entgegengewirkt. Trump hat direkte Beziehungen zu seiner Wählerschaft aufgebaut, dabei die Strukturen des Parteiapparates der Republikaner umgangen und eine »Fangemeinde« geschaffen, die an seine Person gebunden ist. Die Führungsstile beider Präsidenten lassen sich aber nicht nur mit Merkmalen ihrer jeweiligen Persönlichkeit erklären. Sie hängen auch damit zusammen, wie präsidiale Macht in die institutionellen Kontexte der jeweiligen Regierungssysteme eingebettet ist.

## Donald Trumps »transaktionaler« Führungsstil<sup>3</sup>

US-Präsident Trump präsentiert sich als klassischer »deal maker«, der als »harter Verhandler« auftritt, seinem Verhandlungsgeschick ver- und dem diplomatischen Apparat misstraut. Er sucht die eigene Handlungsautonomie auszuspielen und verfolgt damit das Ziel der Selbstaufwertung, die er vor allem bei seiner Gefolgschaft im Lande in den Vordergrund stellt. Bei einem solchen »transaktional« orientierten Zugang zu außenpolitischem Handeln wird alles zur »Verhandlungsmasse«.

3 Bernard M. Bass, »From Transactional to Transformational Leadership: Learning to Share the Vision«, in: *Organizational Dynamics*, 18 (1990) 3, S. 19–31.

1 Vgl. hierzu Michael Foley, »Doing Leadership: Types, Styles, and Contingency«, in: ders., *Political Leadership: Themes, Contexts, and Critiques*, Oxford 2013, S. 31–57 (50ff), sowie Thomas Preston, »Leadership and Foreign Policy Analysis«, in: *Oxford Research Encyclopedia, International Studies*, Dezember 2017, <<https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-255>> (Zugriff am 3.12.2019).

2 Entsprechende Analysen werden auch unter dem Titel »Operational Code« durchgeführt. Im Falle Chinas erweisen sich solche Untersuchungen angesichts einer problematischen Quellenlage aber als sehr schwierig.

## Zwischenstaatliche Vereinbarungen ersetzt Trump durch persönliche Absprachen und Rituale der Anerkennung.

Persönliche Absprachen mit anderen Staatslenkern und Rituale gegenseitiger Anerkennung ersetzen Vereinbarungen zwischen Staaten und Ministerien.<sup>4</sup> Ein solches Verständnis lebt von der transversalen Verknüpfung aller möglichen Politikfelder, um politischen Druck aufzubauen und eigene Handlungsautonomie zu beweisen. Bewährte Handlungskorridore werden dadurch stillgelegt, da die Eigenlogik einzelner Politikfelder nicht berücksichtigt wird oder mit ihr verbundene Nebenfolgen aus dem Blick geraten. Im Führungsstil Trumps spiegeln sich daher auch alle Widersprüche der verschiedenen Erwartungen an sein Verhalten, denen er in der Innenpolitik und gegenüber seiner Anhängerschaft gerecht werden muss. Diese können kaum durch die kontrollierende Wirkung des diplomatischen Apparates aufgefangen, geschweige denn ausgeglichen werden.

### Xi Jinpings »transformativer« Führungsstil

Dem chinesischen Staatschef ist es gelungen, durch eine extreme Zentralisierung des außenpolitischen Apparates institutionelles Handeln mit persönlicher Entscheidungsmacht zu verbinden.<sup>5</sup> Xi setzt sich als »Chefdiplomat« international und national in Szene und hat diese Rolle abgesichert, indem er starken Rückhalt dafür in der Partei- und Regierungshierarchie suchte und fand.<sup>6</sup> Über seine zentrale Führungs-

4 Dies wird auch als »patronalistischer Modus Operandi« bezeichnet; vgl. Reinhard Wolf, »Eingebildete Missachtung, Narzissmus und patronalistisches Denken. Die Wurzeln von Donald Trumps Aversion gegen die liberale Weltordnung«, in: Christopher Daase/Stefan Kroll (Hg.), *Angriff auf die liberale Weltordnung. Die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik unter Donald Trump*, Wiesbaden 2019, S. 39 – 58 (50).

5 Sebastian Heilmann, »Introduction: China's Core Executive: Leadership Styles, Structures and Processes under Xi Jinping«, in: ders./Matthias Stepan (Hg.), *China's Core Executive. Leadership Styles, Structures and Processes under Xi Jinping*, Berlin: Mercator Institute for China Studies (Merics), Juni 2016 (Merics Papers on China, Nr. 1), S. 6 – 10 (8).

6 Siehe das Resümee in »Xi Jinping's Leadership: Chairman of Everything«, in: *The Economist*, 2.4.2016, <<https://www.economist.com/china/2016/04/02/chairman-of-everything>>.

position in Partei und Staat hält Xi alle Fäden der Macht in der Hand.<sup>7</sup> Im Feld der Außenpolitik übt er die Kontrolle aus, seit er den außenpolitischen Ausschuss des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas geschaffen und seiner Leitung unterstellt hat. Dass Xi Regierungs- und Parteiapparat gestrafft hat, ist Teil des Übergangs des chinesischen Systems von einem fragmentierten zu einem autoritären Autoritarismus.<sup>8</sup> Xi Jinpings Führungsstil und der Kult um seine Person können als »transformativ« beschrieben werden. Das gilt nicht nur im Hinblick auf die innere machtpolitische Basis, die Xi im Zuge der Parteireform und des damit einhergehenden Wandels von kollektiver zu persönlicher Führung gestärkt hat.<sup>9</sup> Auch nach außen ist diese transformative Ausrichtung erkennbar: Mit der »Belt and Road«-Initiative wurde ein übergreifendes Narrativ gesetzt, das Chinas Anspruch auf eine herausragende Rolle weltweit stützt und dem gemäß viele Akteure, die bislang nur national handelten, nun international tätig werden sollen. Die Initiative wurde in der internationalen Politik als »grand strategy« wahrgenommen und bewirkte, dass sich zahlreiche Akteure auf China ausrichteten. Auch für den Umgang mit den regionalen Nachbarstaaten in Ost- und Südostasien hat sich Xi zu einer risikobereiten Diplomatie entschlossen, die vor allem Chinas Zielen dienen soll.

### Kollision der Führungsstile: Hohe Vertrauenskosten, geringe Ergebnistreue

Die unterschiedlichen Führungsstile Trumps und Xis tragen dazu bei, dass die beiden Akteure sich offenbar zusehends als inkompatibel erweisen. Aus Sicht der chinesischen Führung ist Trump in der persönlichen Beziehung wenig verlässlich und deshalb nur eingeschränkt berechenbar. In den Augen des Weißen Hauses wiederum nährt Xis Führungsstil bestehende Vorbehalte – mit seiner hohen Machtkonzentration, starker interner Kontrolle, dem als expansiv empfundenen wirtschaftlichen Aufstieg und dem dazugehörigen strategischen Narrativ. Angesichts der Zentrali-

7 Weixing Hu, »Xi Jinping's »Major Country Diplomacy: The Role of Leadership in Foreign Policy Transformation«, in: *Journal of Contemporary China*, 28 (2019) 115, S. 1 – 14.

8 Heilmann, »Introduction: China's Core Executive« [wie Fn. 5], S. 10.

9 Susan L. Shirk, »China in Xi's »New Era: The Return to Personalistic Rule«, in: *Journal of Democracy*, 29 (2018) 2, S. 22 – 36.

sierung und Personalisierung der Macht im Feld der Außenpolitik bestimmt die Ausrichtung der Führungsstile, welche Handlungskorridore den Akteuren unter Berücksichtigung institutioneller und politischer Rahmenbedingungen offenstehen. Das Aufeinandertreffen der beiden konträren Führungsstile erzeugt beträchtliche Kosten für das gegenseitige Vertrauensverhältnis.

Die Funktionslogik einer »transactional leadership position«, wie Trump sie einnimmt, beruht wesentlich auf dem Verständnis, dass in einer Situation gegenseitiger Abhängigkeit erst durch einen – nicht notwendig symmetrischen – Austausch gegenseitiger Positionen und eine daraus resultierende Absprache ein Anerkennungsverhältnis und damit Vertrauen entsteht. Dabei spielen Normen, Standards und Richtlinien eine eher untergeordnete Rolle. Wichtiger ist, situationsbedingt Antworten auszuwählen, die als angemessen erachtet werden, wenn bestimmte Ziele und Interessen verfolgt werden. In diesem Führungsstil wird die Stabilität einer Beziehung weniger hoch bewertet als ein kurzfristiger Positionsgewinn.<sup>10</sup> Die inhaltliche Ausgestaltung der »Deals« bleibt weitgehend offen und verhandelbar. Wenn aber das Leistungsvertrauen zwischen beiden Seiten gering ist – also die Erwartung an den anderen, dass er die erreichten Vereinbarungen beispielsweise im Handelssektor auch umsetzen will –, lässt sich keine belastbare Beziehungsstruktur entwickeln. Neigen die Akteure dazu, die Beziehung auch aus innenpolitischem Interesse mit Themen aus anderen Politikfeldern wie etwa der Nordkorea-Problematik aufzuladen, gefährdet dies unmittelbar das gesamte Beziehungsmuster. Damit wird die Verwirklichung der erzielten Übereinkünfte unsicher und deren Beständigkeit in Frage gestellt. Hinzu kommt die Herausforderung, stark durch personalisierte Führungsstile gekennzeichnete Übereinkünfte abzusichern und dabei gleichzeitig die Interessen und Vorbehalte institutioneller Akteure wie etwa Senat und Außenministerium zu berücksichtigen oder in der Formulierung des »Deals« mitzubedenken.

Dagegen eröffnet »transformational leadership« im Sinne von Xis Führungsstil die Chance, mit einem strategischen Narrativ wie »Belt and Road« Berechenbarkeit und Bindungswirkung zu erzeugen, die über die unmittelbaren Absprachen hinausreichen und dauerhafte Beziehungen zwischen den Staaten stiften

können. Dies gilt nicht nur für die USA und China, sondern auch für Drittstaaten, denn sie sollen in das Kalkül des Narrativs eingebunden und seinen Handlungsimperativen unterworfen werden. Das kann aber auch negative Folgen haben. Dieses Narrativ ist in der allgemeinen Wahrnehmung eng mit einer Führungspersönlichkeit verbunden, die durch Machtkonzentration gestärkt wurde. Deswegen stützt es auch die Annahme, dass China nach weitreichender Hegemonie strebt und insofern Einfluss oder Druck auf maßgebliche gesellschaftliche Kräfte der prospektiven »Partnerländer« ausübt. Rigide Verfahrensweisen im Innern mit dem Zweck, die Kontrolle durch die Partei herzustellen, schaden auch den Außenbeziehungen, da sie die Hoffnung auf partnerschaftliche Ansätze konterkarieren. Zudem befürchten die USA, China könnte expansionistische Absichten hegen. Dies hat zur Folge, dass jegliche konkrete Übereinkunft wie etwa im Fall Huawei unmittelbar in einem anderen Licht interpretiert wird. Das beeinträchtigt die Berechenbarkeit des Partners und entzieht dem Vertrauensverhältnis die Grundlage.

## Wettbewerb der Führungsstile

Die Auswirkungen der konträren Führungsstile lassen sich sowohl im direkten Verhältnis zwischen den Präsidenten Trump und Xi als auch mit Bezug auf Drittstaaten aufzeigen. So ist umfassend dokumentiert, wie Trump außenpolitische Themen für innenpolitische Zwecke nutzte, etwa bei seinem Projekt, gegenüber Mexiko eine Mauer zu errichten, um Migration und Gewalt abzuwehren. Von diesem Politikverständnis war auch China betroffen, das der amerikanische Präsident als »Währungsmanipulator« und als »rule breaker« sowohl in der Handelspolitik als auch im juristischen Sinne titulierte. Trump sieht China einerseits als strategischen Widersacher in Handelsfragen, andererseits als nützlichen Akteur auf einzelnen Problemfeldern wie Nordkorea. Entscheidender Maßstab ist aber stets die Innenpolitik der USA. China wird als »revisionistische Macht« gesehen, als »Rivale«, der versuche, »eine Welt zu formen, die den Werten und Interessen der USA entgegengesetzt« sei. Das Land sei bestrebt, die Vereinigten Staaten zu verdrängen und die »Welt neu zu ordnen«.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Wolf, »Eingebildete Missachtung, Narzissmus und patronalistisches Denken« [wie Fn. 4], S. 46.

<sup>11</sup> So formuliert in der National Security Strategy, vgl. »Trump Labels China a Strategic ›Competitor‹«, in: *Financial*



Mit dieser Stoßrichtung verfolgt Trump einen Ansatz, der stark an bilateralen Beziehungen orientiert ist und bei dem das Muster des »deal making« am besten zum Tragen kommen soll. Trump macht mögliche Vereinbarungen von seiner persönlichen Wertschätzung für sein Gegenüber abhängig. Das unterstreicht zusätzlich die auch politisch gewollte Abkehr von multilateralen Formaten, an denen der Präsident eher widerwillig teilnimmt. Sein unkontrollierter Kommunikationsstil und die starke emotionale Aufladung der Politik sind mit chinesischen Umgangsformen nicht vereinbar und sorgen für Verunsicherung in Pekings Führung, zumal wenn China in den amerikanischen Wahlkampf hineingezogen wird. Damit wird aus chinesischer Sicht der Respekt in den internationalen Beziehungen, aber auch gegenüber Xi verletzt.

### **Außenpolitischer Aktivismus und verdichtete Interaktion mit anderen Staaten – damit verfolgt Xi einen neuen Kurs.**

All diese Elemente werden als »antidiplomatisches Verhalten« betrachtet, nicht nur weil Trump sich diplomatischen Umgangs- und Ausdrucksformen entzieht, sondern auch, weil er seine Positionen in einem konfrontativen, mit Drohungen versetzten Duktus vorträgt. Die Versuche, durch (Handels-) Sanktionen das erwünschte Verhalten zu erzwingen, können bei seinem chinesischen Gegenüber nur auf eine harte Antwort stoßen, da sie den Grundprinzipien von Statusanerkennung und Respekt in der chinesischen Außenpolitik und ihrem Selbstverständnis zuwiderlaufen. Trumps Aversion gegen multilaterales Handeln steht im Einklang mit seinem »transactional approach«, der an überschaubaren bilateralen Beziehungsmustern orientiert ist. Trumps Vorliebe für Top-down-Lösungen hängt auch damit zusammen, dass der Präsident sich nachdrücklich von bürokratisch dominierten Abstimmungsverfahren distanziert, um auf diese Weise bei seiner Anhängerschaft glaubwürdig zu erscheinen.

Im Gegensatz zu seinem unmittelbaren Vorgänger Hu Jintao ist Präsident Xi Jinping bereit, im Sinne des von ihm selbst propagierten nationalen Selbstbewusstseins gewisse Risiken in den internationalen Beziehungen einzugehen und sich damit dem Machtanspruch

der USA entgegenzustellen. Xis außenpolitischer Aktivismus und die verdichtete Interaktion mit anderen Staaten signalisieren eine deutliche Änderung des Kurses, den sein Vorgänger verfolgt hatte.<sup>12</sup> Das zunehmende »hard balancing«, wie es einige Staaten im näheren Nachbarschaftsbereich, etwa Japan, bei maritimen und territorialen Fragen betreiben, setzt China zwar in seiner Partnerschaftsrhetorik unter Druck. Es ändert aber nichts an Xis Maxime, seine Außenpolitik müsse zuvorderst einem Kernbestand nationaler Interessen Rechnung tragen.<sup>13</sup> Mit seiner »major country diplomacy with Chinese characteristics« setzt er sich von vergangenen Doktrinen einer vorsichtigen, nahezu »unsichtbaren« Außenpolitik ab und vertritt stattdessen eine klare Führungsrolle Chinas einschließlich angemessener Mitsprachemöglichkeiten.<sup>14</sup> Zentraler Wert, besonders im Verhältnis zu den USA, ist gegenseitiger Respekt, der sich sowohl auf territoriale Integrität als auch die Anerkennung unterschiedlicher Entwicklungsmodelle bezieht. China erwartet unter Xis Führung, dass die eigene Bedeutung hinreichend gewürdigt wird. Xi strebt für sein Land, aber auch für sich als Person größere Sichtbarkeit und einen internationalen Statusgewinn an. Unterstrichen wird dieser Anspruch durch Präsenz auf multilateraler Bühne und durch multilaterale Organisationen wie etwa die Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) oder die New Development Bank (BRICS-Bank). Die persönliche Beziehung Xis zu seinem amerikanischen Gegenüber tritt hinter der Erwartung zurück, konkrete Verbesserungen für sein Land zu erzielen.<sup>15</sup> Dies ist das glatte Gegenteil des Trump'schen Verständnisses, dass gute persönliche Beziehungen die Voraussetzung dafür sind, eine große Zahl von Problemen auf der bilateralen Agenda abzuarbeiten. Dagegen setzt Xi in seinem Führungs-

12 Heilmann, »Introduction: China's Core Executive« [wie Fn. 5], S. 9.

13 Kerry Brown, »Expanding China's Global Reach: Strategic Priorities under Xi Jinping – the Link between the Outside and Within, and the Story of the Three Zones«, in: Heilmann/Stepan (Hg.), *China's Core Executive* [wie Fn. 5], S. 26–31.

14 Kishan S. Rana, »China's Foreign Ministry: Fit for Purpose in the Era of Xi Jinping, BRI and »Major Country Diplomacy with Chinese Characteristics?«, in: *China Report*, 55 (2019) 3, S. 193–218.

15 Yevgen Sautin, »A »New Type of Great Power Relations Revisited«, in: *China's »New Era« with Xi Jinping Characteristics*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), Dezember 2017 (China Analysis), S. 7ff (8).

*Times*, 18.12.2017, <<https://www.ft.com/content/215cf8fa-e3cb-11e7-8b99-0191e45377ec>>.



stil auf feste Drehbücher<sup>16</sup> für das außenpolitische Handeln, von denen nicht wegen persönlicher Beziehungen abgewichen wird. Der strategische Wettbewerb wird zwar in die Form von »Konsultation und Zusammenarbeit« im Sinne enger Partnerschaften gegossen, ist aber getragen von dem unausgesprochenen Vorbildcharakter, den China für sich reklamiert.<sup>17</sup>

## Strategische Konkurrenz

Die Kollision der beiden Führungsstile ist Teil der strategischen Konkurrenz. Die Personenzentrierung des außenpolitischen Handelns und die formale Autorität bestimmen den angewandten Führungsstil. Treffen diese konträren Führungsstile aufeinander, so werden nicht nur Konflikte im direkten Verhältnis geschaffen oder bestehende vertieft. Auch die Vertrauensgrundlagen zwischen den betreffenden Staaten erodieren. Für Drittstaaten eröffnen sich damit möglicherweise größere Handlungsspielräume und Chancen auf Gewinne, wenn sie versuchen, eine Balance zwischen den Führungsstilen und zwischen ihren Protagonisten herzustellen. Diese Konkurrenz der Führungsstile schafft einen ungedeihlichen Kontext, der es erschwert, tragfähige Lösungen für übergreifende Fragen wie globale Probleme zu finden, etwa bei Klimaschutz oder Rüstungskontrolle.

Die Europäische Union setzt vor allem auf multilaterale Ordnungs- und Kooperationsformate. Sie kann nur unter hohen Kosten und Vorleistungen jene Bedingungen gewährleisten, die nötig sind, um Alleingänge Trumps im Rahmen seines transaktionalen Führungsstils zu verhindern oder seine fehlende Rücksichtnahme auf Bündnisinteressen auszugleichen. Überdies ist Europa nur begrenzt in der Lage, Statuskonflikte zwischen den USA und China bilateral einzuhegen, die sich mit dem Ende des kollektiven Führungsmodells und der darauf folgenden Machtkonzentration in Xis Hand verschärft haben. Der Grund dafür ist, dass solche Statuskonflikte – wie der Fall Huawei zeigt – von beiden Ländern unmittelbar in das konfliktgeladene bilaterale Beziehungsmuster eingepasst werden.

<sup>16</sup> Jane Perlez, »Trump and Xi: Two Imposing Leaders with Clashing Agendas«, in: *The New York Times*, 6.4.2017.

<sup>17</sup> Sautin, »A ›New Type of Great Power Relations‹ Revisited« [wie Fn. 15], S. 9.

Laura von Daniels

# Auswirkungen des US-China-Konflikts auf die multilaterale Ordnung

Mit der Entwicklung Chinas zu einer wirtschaftlichen, politischen und militärischen Großmacht und dem gleichzeitigen Aufkommen der »America First«-Politik in den USA gerät die multilaterale Ordnung zu Beginn der zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts in eine tiefe Krise. Die größten politischen Herausforderungen unserer Zeit sind auf transnationale Phänomene zurückzuführen, wie den Klimawandel, die ungleiche Verteilung der Erträge wirtschaftlichen Wachstums oder Pandemien. Wir erleben jedoch keine Zunahme an Kooperation zwischen Staaten in internationalen Organisationen, sondern einen Stillstand bei multilateralen Einigungsprozessen.<sup>1</sup> An eine Weiterentwicklung der bestehenden Institutionen und Regelwerke ist kaum zu denken. China unter Staatspräsident Xi Jinping stellt sich zwar als Bewahrer des Multilateralismus dar, untergräbt aber de facto die Arbeit multilateraler Institutionen. Gleichzeitig droht US-Präsident Donald Trump mit dem Rückzug aus multilateralen Organisationen, die er mal für nutzlos, mal sogar für feindselig und gegen US-Interessen gerichtet erklärt. Beide Staaten unterminieren jeweils auf ihre Art die globale Ordnung, indem sie multilateral vereinbarte Regeln missachten und die Institutionen für Machtdemonstrationen missbrauchen.

## Die wachsende Rivalität zwischen Peking und Washington

In den USA wird der Aufstieg Chinas zu einer wirtschaftlichen Macht schon länger kritisch betrachtet. Nach der globalen Finanzkrise von 2008 wuchs in

der US-Politik die Sorge, dass sich China auf der Basis seines enormen wirtschaftlichen Erfolgs auch zu einem geopolitischen Rivalen entwickelt. Die Grundlage für die seit dem Zweiten Weltkrieg nahezu unangefochtene Dominanz Washingtons in den multilateralen Organisationen bildeten der Wille, die internationale Ordnung maßgeblich zu gestalten, und die Fähigkeit, große finanzielle Lasten zu tragen.

### **Einst dominierten die USA fast unangefochten in den multilateralen Organisationen – die Finanzkrise war eine Zäsur.**

Die Finanzkrise markiert insofern eine Zäsur, als ihre Folgekosten für den öffentlichen Haushalt die Fähigkeit der USA einschränkten, die eigene Dominanz in wichtigen multilateralen Organisationen aufrechtzuerhalten. Zwar unterstützte die Regierung von Präsident Barack Obama weiterhin die internationalen Institutionen und machte sich für multilaterale Prozesse zur Konfliktlösung stark, doch reduzierte sie ihren finanziellen Einsatz erheblich, vor allem auf Druck des Kongresses.<sup>2</sup> Gleichzeitig setzte die Volksrepublik China, die aus der Finanzkrise weitgehend unbeschadet hervorgegangen war, massiv fiskalische Ressourcen ein, um ihren Einfluss in multilateralen Organisationen zu steigern. Aus Sicht Washingtons, aber auch des übrigen Westens hat sich in der letzten Dekade nach dem wirtschaftlichen auch das geostrategische Gravitationszentrum nach Asien verschoben, vor allem nach China. Die Konkurrenz und die wachsenden Spannungen zwischen den USA und China sind in zwei Bereichen der globalen multilate-

<sup>1</sup> John Ikenberry, »American Leadership May Be in Crisis, but the World Order Is Not«, in: *Washington Post*, 27.1.2016, <<https://www.washingtonpost.com/news/in-theory/wp/2016/01/27/american-leadership-is-in-crisis-but-the-world-order-is-not/>> (Zugriff am 16.11.2019).

<sup>2</sup> Josh Rogin, »Obama Cuts Foreign Assistance to Several Countries in New Budget Request«, in: *Foreign Policy Online*, 14.2.2011, <<https://foreignpolicy.com/2011/02/14/obama-cuts-foreign-assistance-to-several-countries-in-new-budget-request/>> (Zugriff am 10.11.2019).

ralen Ordnung deutlich erkennbar: zum einen innerhalb der Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) sowie der später gegründeten Welthandelsorganisation (WTO), zum anderen im Kontext der Vereinten Nationen (VN). Von der Rivalität zwischen den beiden Großmächten sind die Interessen der EU und Deutschlands zunehmend negativ betroffen.

## Die Bretton-Woods-Institutionen und der amerikanisch-chinesische Konflikt

Unter der Oberfläche des sichtbaren Handelsstreits zwischen den USA und China verbirgt sich schon seit den frühen 2000er Jahren ein Konflikt um die Beteiligung an globalen Entscheidungen. Innerhalb der Bretton-Woods-Institutionen, die zur Kooperation in Wirtschafts-, Finanz- und Währungsfragen gegründet worden waren, forderte China ein seiner wirtschaftlichen Bedeutung entsprechendes größeres Stimmgewicht. Die USA, unterstützt von den weiteren G7-Staaten, blockierten jedoch eine stärkere Mitsprache Chinas im IWF und in der Weltbank. In der Folge setzte China seine enorme finanzielle Kraft ein, um neue Formate und Organisationen zu gründen, die es seitdem als größter Einzelgeber dominiert. Das gilt vor allem für die Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB), die BRICS-Entwicklungsbank sowie die »Belt and Road«-Initiative.

Nach seinem Beitritt zur WTO 2001 hielt sich China zudem nicht an wichtige Handelsregeln. Einige der in seinem Beitrittsprotokoll versprochenen Reformen hat das Land bis heute nicht umgesetzt, vor allem im Bereich der Marktöffnung und des Schutzes geistigen Eigentums. Hatte Trumps Amtsvorgänger zwar Chinas neomerkantilistische Wirtschaftspolitik kritisiert, dabei aber am multilateralen Regelwerk festgehalten, schlug Präsident Trump von vornherein einen anderen Kurs ein. Seine Regierung fordert von China Reformen, die auf einen vollständigen Wandel des dortigen wirtschaftlichen Wachstumsmodells hinauslaufen würden. Die USA, aber auch die EU, Japan und Kanada werfen China systematischen Diebstahl geistigen Eigentums vor und beanstanden wettbewerbsverzerrende Anforderungen an westliche Unternehmen auf dem chinesischen Markt. Anstatt den wirtschaftlichen Konflikt mit China innerhalb der WTO auszutragen, schwächt die Trump-Regierung jedoch diese multilaterale Organisation aktiv auf zwei Wegen.

Erstens setzt sich Washington über die multilateral vereinbarten Regeln der WTO hinweg, indem es einseitig umfassende Einfuhrzölle verhängt, die es zum Teil sogar auf seine politischen und militärischen Verbündeten ausgeweitet hat. Mögliche langfristige Schäden für die Organisation nimmt die Trump-Regierung in Kauf. Dieses Verhalten könnte all jenen Ländern als Vorbild dienen, die beispielsweise aus innenpolitischem Kalkül ihre Wirtschaft mit Hilfe von Zöllen vor ausländischer Konkurrenz schützen wollen. Das Vorgehen der USA könnte so eine Negativspirale unilateraler Zölle und weiterer Regelbrüche auslösen.

Zweitens blockiert die Trump-Regierung seit Juni 2017 die WTO-Berufungskammer (Appellate Body). Am 10. Dezember 2019 musste diese ihre Tätigkeit einstellen, da nach dem Ende der Amtszeit zweier Streitschlichter keine Juristinnen und Juristen mehr berufen werden konnten. Bis zuletzt nannte die Trump-Regierung keine konkreten eigenen Bedingungen wie zum Beispiel bestimmte Regelveränderungen, die sie zu erneuter Kooperation mit der Berufungskammer bewegen würden. Hingegen versucht sie den gemeinsamen Vorstoß der EU, Kanadas und Norwegens zu konterkarieren, der die zweistufige multilaterale Streitschlichtung auch ohne Beteiligung der USA möglich machen könnte. Aus Unzufriedenheit über das Vorgehen Brüssels und seiner Partner blockierte die Trump-Regierung Mitte November, also kurz vor der Verabschiedung des WTO-Haushalts für die Jahre 2020/2021, die künftige finanzielle Unterstützung für das Sekretariat der Berufungskammer. Weil in der Organisation das Einstimmigkeitsprinzip gilt, gelang es der US-Regierung damit, sowohl die notwendige Besetzung vakant gewordener Richterstellen zu verhindern als auch das Sekretariat der Berufungskammer lahmzulegen.

Die EU kann als Handelsmacht ein Ende der bestehenden Streitschlichtung in der WTO nicht einfach hinnehmen und auf bessere Zeiten hoffen. Zwar wird sie nach Abschluss weiterer Verhandlungen – zum Beispiel mit Japan und den Mercosur-Staaten<sup>3</sup> in Lateinamerika – in den nächsten Jahren rund 40 Prozent ihres Warenhandels über bi- und plurilaterale Handelsverträge absichern, die auch Regeln zur Bei-

<sup>3</sup> Zu den Staaten des Mercosur (Mercado Común del Sur) zählen Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay. Die Mitgliedschaft Venezuelas, das 2012 den Vertrag über den gemeinsamen Markt unterzeichnete, ist seit 2016 suspendiert.

legung von Streitfällen zwischen privaten Unternehmen und Staaten enthalten. Für mehr als die Hälfte ihrer Handelsbeziehungen, darunter auch denen zu den USA, China und Indien, bestünde jedoch vorerst keine Möglichkeit für eine regelbasierte und bindende Streitschlichtung wie derzeit im WTO-Rahmen.

## Die Vereinten Nationen und der amerikanisch-chinesische Konflikt

Die Rivalität zwischen den USA und China entfaltet ihre Wirkung auch in den Vereinten Nationen und verursacht dort einen Entscheidungstau bei zentralen Fragen. Während China im vergangenen Jahrzehnt seine finanziellen Beiträge für VN-Organisationen verfünffacht hat, ziehen sich die USA – und zwar nicht erst seit Antritt der Trump-Administration – schrittweise zurück.<sup>4</sup>

### China ist zweitgrößter individueller Geldgeber der Vereinten Nationen.

China ist heute der zweitgrößte individuelle Geldgeber der Vereinten Nationen; dies gilt sowohl für das reguläre Budget als auch für die Finanzierung von Friedensmissionen.<sup>5</sup> Unter den fünf ständigen Sicherheitsratsmitgliedern stellt die Volksrepublik die meisten Kräfte für Friedenseinsätze bereit. Derzeit sind dies über 2500 Soldaten und Polizeikräfte, die vorwiegend bei Friedensmissionen in Afrika mitwirken. Insgesamt lag China 2019 auf Platz 10 der Länder, die Personal in VN-Missionen entsandten.<sup>6</sup>

4 Kristine Lee, »Coming Soon to the United Nations: Chinese Leadership and Authoritarian Values. As Washington Steps Back, Beijing Will Take Charge«, in: *Foreign Affairs Online*, 16.9.2019, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-09-16/coming-soon-united-nations-chinese-leadership-and-authoritarian-values>> (Zugriff am 23.10.2019).

5 Auswärtiges Amt, »Hintergrund: Beiträge zum Haushalt der Vereinten Nationen«, Berlin, 23.7.2019, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/internationale-organisationen/uno/01-grundlagen-uno/01-haushalt-uno/274848>>; United Nations Peacekeeping, »How We Are Funded«, New York, o.D., <<https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded>> (Zugriff am 23.10.2019).

6 United Nations Peacekeeping, »Troop and Police Contributors«, New York, o.D., <<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>> (Zugriff am 25.11.2019).

Die Volksrepublik hat den Wert der VN als politische Plattform erkannt, die sie geschickt strategisch nutzt. Seit 2013 hat China in vier Unterorganisationen der Vereinten Nationen eine Führungsrolle übernommen: der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), der Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO), der Internationalen Telekommunikationsunion (ITU) und der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO). China benutzt diese Organisationen, um politische Debatten zu beeinflussen und eigene politische Begriffe zu prägen, die über offizielle Dokumente in den allgemeinen VN-Diskurs über Frieden und Entwicklung einfließen (etwa »community of a shared future for mankind« oder »democratization of international relations«).<sup>7</sup> Als exemplarisch für den Versuch Xi Jinpings, den VN-Diskurs zu verändern, kann auch das Auftreten Chinas im Menschenrechtsrat gesehen werden.<sup>8</sup> Peking bediente sich des Rates seit 2013 wiederholt als Plattform für eigene Propaganda. Chinesische Vertreterinnen und Vertreter rechtfertigten dort die Internierung von Mitgliedern der uigurischen Minderheit – geschätzt fast einer Million Menschen – in der Provinz Xinjiang als notwendige Maßnahme, um den muslimischen Extremismus zu bekämpfen.<sup>9</sup> In mündlichen und schriftlichen Beiträgen stellte die chinesische Regierung im Menschenrechtsrat den Wert individueller Menschenrechte in Frage und betonte die Bedeutung staatlich gelenkter Entwicklungsprogramme sowie die Prinzipien der nationalen Souveränität und der Nichteinmischung in innerstaatliche Belange. Delegierte Chinas im Menschenrechtsrat störten zudem im Juli 2019 einen Dialog mit Aktivisten der Opposition aus Hongkong.<sup>10</sup> Außerdem versuchte China im September 2019 zu verhindern, dass erneut Oppositionelle aus Hongkong im Menschenrechtsrat zu Wort kamen und über mutmaß-

7 Lee, »Coming Soon to the United Nations« [wie Fn. 4].

8 Ted Piccone, *China's Long Game on Human Rights at the United Nations*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, September 2018, <[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/09/FP\\_20181009\\_china\\_human\\_rights.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/09/FP_20181009_china_human_rights.pdf)> (Zugriff am 23.10.2019).

9 Lindsay Maizland, »Is China Undermining Human Rights at the United Nations?«, New York: Council on Foreign Relations, 9.7.2019 (In Brief), <<https://www.cfr.org/in-brief/china-undermining-human-rights-united-nations>> (Zugriff am 23.10.2019).

10 Ebd.

liche Gewalt chinesischer Sicherheitskräfte gegen Demonstranten berichteten.<sup>11</sup>

Bisher ist eine Antwort der US-Regierung auf die chinesische Politik gegenüber den VN ausgeblieben. Die USA beendeten 2018 ihre Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat. Zwar unterzeichnete Trump Ende November 2019 zwei Gesetze, die bei Menschenrechtsverletzungen in Hongkong wirtschaftliche Sanktionen gegen die Provinz und gegen Einzelpersonen möglich machen. Ihm blieb jedoch kaum eine Wahl, da ein präsidentielles Veto gegen die chinakritischen Gesetze wohl von einer Zweidrittelmehrheit der Kongressmitglieder überstimmt worden wäre.<sup>12</sup> In früheren Aussagen zu den Protesten in Hongkong hatte Trump durchblicken lassen, dass er die Gewalt gegen die Opposition als innere Angelegenheit Chinas begreife.

In weiteren Fällen, die für großes Aufsehen sorgten, reduzierten die USA unter Trump ihre finanziellen Zuwendungen an die VN. Ein Beispiel ist der Rückzug der Regierung aus dem VN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge (UNWRA) nach fast 70-jähriger Mitgliedschaft. China dagegen erhöhte seine Zuwendungen an UNWRA von jährlich rund 300 000 Euro auf über 2 Millionen Euro im Jahr 2018.<sup>13</sup> Auch 2019 drohte die Trump-Regierung wiederholt, die Finanzzuwendungen der USA an die VN empfindlich zu beschneiden. Selbst dort, wo der US-Kongress Haushaltskürzungen verhindert hat, verweigert die Trump-Regierung indirekt die Unterstützung, indem

sie bereits bewilligte Zahlungen nicht an die VN überweist. Erwartet wurde, dass sich der Zahlungsrückstand der USA bei den VN bis Ende 2019 auf über 950 Millionen Euro belaufen könnte.<sup>14</sup>

## Ausblick

Weder China noch die USA verhalten sich gegenüber multilateralen Organisationen konsequent und ausschließlich destruktiv oder unkooperativ. Beide Großmächte umgehen jedoch multilaterale Organisationen und Regelwerke. Bei der Lösung drängender Konflikte setzen beide Staaten auf bilaterale Verhandlungen. Damit schaden sie den internationalen Organisationen, weil diese zunehmend ausmanövriert werden. Deshalb ist zum Beispiel die EU-Initiative richtig, gemeinsam mit anderen Staaten eine multilaterale Streitschlichtung im Rahmen der WTO aufrechtzuerhalten. Sie reicht aber nicht aus. Die EU sollte sich aus eigenem Interesse auch in den weiteren Bereichen der multilateralen Ordnung und in Koalitionen mit anderen Staaten darum bemühen, die bestehenden Institutionen zu stützen und ihren Fortbestand zu sichern.

**11** UNWatch, »Human Rights Council Double Standards: Hong Kong Activist Is Only Speaker to Be Rebuked for Addressing Specific Country Abuses«, Genf, 17.9.2019, <<https://unwatch.org/human-rights-council-double-standards-hong-kong-activist-is-only-speaker-to-be-rebuked-for-addressing-specific-country-abuses/>> (Zugriff am 25.11.2019); »Hong Kong Legislator Urges UN Rights Body to Probe »Police Abuse«, *Reuters World News*, 16.9.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-un/hong-kong-legislator-urges-un-rights-body-to-probe-police-abuse-idUSKBN1W116C>> (Zugriff am 15.11.2019).

**12** »Trump unterzeichnet Gesetz zur Stärkung der Demokratie in Hongkong«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 28.11.2019, <<https://www.sueddeutsche.de/politik/trump-hongkong-gesetz-china-usa-1.4701145>> (Zugriff am 28.11.2019).

**13** United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), »China Provides US\$ 2.35 Million in Support of UNRWA Food Assistance in Gaza«, Presseerklärung, 21.12.2018, <<https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/china-provides-us-235-million-support-unrwa-food-assistance-gaza>> (Zugriff am 16.11.2019).

**14** Jack Guy/Richard Roth, »UN Warns that Staff Could Go Unpaid Next Month as Member States Fail to Pay Dues«, *CNN*, 9.10.2019, <<https://edition.cnn.com/2019/10/09/world/un-budget-crisis-scli-intl/index.html>> (Zugriff am 19.11.2019).

Annegret Bendiek / Barbara Lippert

# Die Europäische Union im Spannungsfeld der sino-amerikanischen Rivalität

Für die Europäer wird es allmählich eng – im Spannungsfeld der amerikanisch-chinesischen Rivalität drohen sie zerrieben zu werden. Einerseits befinden sich die EU-Staaten offenkundig nicht im Einklang mit Trumps aktueller Chinapolitik, deren weitreichende Folgen sie angesichts eskalierender Handelskonflikte und der geopolitischen Konfrontation im Pazifik fürchten. Andererseits blicken inzwischen auch die Europäer kritischer auf China, nachdem ihr Umgang mit Peking lange vor allem an Handels- und Marktchancen ausgerichtet war. In einem Strategiepapier von März 2019 hat die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, neue Töne angeschlagen. China ist demnach für die EU nicht nur ein wichtiger Kooperations- und Verhandlungspartner in der internationalen Politik, sondern auch wirtschaftlicher Konkurrent und Systemrivale.<sup>1</sup>

## China – ein Testfall für die Selbstbehauptung Europas.

Allerdings hat sich in Europa, anders als in den USA, keine dominante China-Denkschule herausgebildet, die Peking als neuen Erzgegner in einem strukturellen Weltkonflikt begreift.<sup>2</sup> Die EU setzt im Verhältnis zu China nicht wie Washington auf geostrategische Eindämmung und Entkoppelung. Sie will vielmehr zwischen Europa und China eine wechsel-

seitige, vornehmlich wirtschaftlich-technologische Verflechtung (Interdependenz) entwickeln, die auf Reziprozität und regelkonformem Verhalten beruht.<sup>3</sup> Um dies zu erreichen, muss die EU konfliktfähig sein, mit der erforderlichen Legitimität ausgestattet werden und die nötige industriell-technologische Widerstandskraft gewinnen. Insofern ist China ein Testfall für die Selbstbehauptung Europas.

## Einigkeit und Uneinigkeit der EU gegenüber China

Das Verhältnis der EU zu China ist geprägt von Kooperation, Konkurrenz und Konflikt. In diesem Spannungsfeld müssen divergierende Einzelinteressen von Marktteilnehmern und Mitgliedstaaten mit dem Gesamtinteresse der Union und ihren rechtlichen Grundlagen in Einklang gebracht werden. Als Grundsatz gilt: Je einheitlicher die Europäer agieren, desto größer ist die Verhandlungsmacht der EU und umso effektiver lassen sich europäische Interessen gegenüber Peking verfolgen. Allerdings sind die Mitgliedstaaten (noch) nicht bereit, in relevanten Feldern der Chinapolitik die entsprechenden Kompetenzen oder die zentrale Koordination auf EU-Ebene zu verlagern. Dies hat verschiedene Gründe. Europa ist zwar Exportweltmeister, bei digitalen Technologien aber nur noch in wenigen Bereichen globaler Marktführer.<sup>4</sup> Es sieht sich immer öfter mit der Notwendigkeit konfrontiert, strategisch wichtige Technologien und Ressourcen zu importieren. Einige Mitgliedstaaten

1 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *EU-China – A Strategic Outlook*, Straßburg, 12.3.2019, JOIN(2019) 5 final, <<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>> (Zugriff am 11.12.2019).

2 Mario Esteban u.a. (Hg.), *Europe in the Face of US-China Rivalry. A Report by the Think-tank Network on China (ETNC)*, Januar 2020, <[https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc\\_report\\_us-china-europe\\_january\\_2020\\_complete.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_report_us-china-europe_january_2020_complete.pdf)> (Zugriff am 3.2.2020).

3 Annegret Bendiek/Martin Schallbruch, *Europas dritter Weg im Cyberraum. Der Beitrag der neuen Cybersicherheitsverordnung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2019 (SWP-Aktuell 60/2019), <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019A60>>.

4 »Softly, Softly. The Europeans Want Their Own Vision Fund to Invest in Tech«, in: *The Economist*, 31.8.2019.



reagieren sehr sensibel auf diese Abhängigkeit. Das verzögert Entscheidungen im Rat und schwächt die politische Entschlossenheit der EU. Vor allem in Menschenrechtsfragen scheitert sie immer wieder daran, eine kohärente Politik gegenüber China zu formulieren. Bei den Vereinten Nationen scheren hier Polen und Ungarn aus, was ein einheitliches Abstimmungsverhalten der EU-Staaten verhindert. Auf dem EU-China-Gipfel im April 2019 zeigten sich einige Mitgliedstaaten zurückhaltend, weil sie fürchteten, Peking könnte unliebsames Verhalten, etwa Kritik an Menschenrechtsverletzungen, mit wirtschaftlicher Benachteiligung oder anderweitigen Sanktionen beantworten. Als erster G7-Staat unterzeichnete Italien im März 2019 eine Absichtserklärung zur Teilnahme an Chinas Projekt der »Neuen Seidenstraße« (»Belt and Road«-Initiative, BRI). Damit unterlief Rom den bisherigen Versuch anderer Mitgliedstaaten, nur im europäischen Block über eine Teilnahme an der BRI zu verhandeln.<sup>5</sup>

### **In der Chinapolitik sind die EU-Staaten uneins – was umso schwerer wiegt, als sie auch gegenüber den USA nicht an einem Strang ziehen.**

Die Uneinigkeit wiegt umso schwerer, als die EU-Staaten auch gegenüber den USA nicht an einem Strang ziehen, was Washington zu nutzen weiß. Polen etwa schließt bilaterale Verträge mit den USA zur Raketenstationierung und sichert ihnen zu, keine chinesische Technologie beim Aufbau seines 5G-Netzes zu verwenden.<sup>6</sup> Solche spezifischen Verpflichtungen sind schwer mit einem einheitlichen Auftreten aller Mitgliedstaaten zu vereinbaren. Zwar ist aus Sicht der EU die Schnittmenge wirtschaftlicher, sicherheitspolitischer und normativer Interessen mit den USA weiterhin sehr groß, während die Distanz zu China fundamental bleibt. Aber eine europäische Chinapolitik kann sich nicht auf transatlantische

Beziehungen stützen, die wie früher funktionieren. Sie findet in einem neuen Koordinatensystem statt, das wesentlich von der Konfliktachse zwischen den USA und China bestimmt wird und in dem die EU eine eigene Position einnehmen muss.

## **Außen- und Sicherheitspolitik**

Sicherheitspolitisch ist die EU kein Akteur im asiatisch-pazifischen Raum, aber alle Mitgliedstaaten haben dort außenwirtschaftliche Interessen, die in Krisensituationen durchaus eine sicherheitspolitische Flankierung erfordern. Letzteres unterstreichen Frankreich und Großbritannien, die sich auch auf Verbindungen aus ihrer Zeit als Kolonialmächte stützen, durch eigene maritime Präsenz in Ostasien.<sup>7</sup> Das Südchinesische Meer ist eine wichtige Transitstrecke für internationale Waren- und Rohstofftransporte. Ein militärischer Konflikt dort hätte massive Auswirkungen auf die ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen der EU. Frankreich und Großbritannien haben bereits angekündigt, ihren sicherheitspolitischen Einfluss im Fernen Osten auszuweiten. Durch Technologietransfer und Rüstungsverkäufe unterstützen sie Anrainerstaaten des Südchinesischen Meeres dabei, ihre Streitkräfte zu modernisieren. Ebenso bieten sie ihnen Beistand in dem Bemühen, mit einer erhöhten Flottenpräsenz freie Seezugänge zu sichern, sowie Hilfe bei Naturkatastrophen und zur Cyber- und Terrorabwehr.<sup>8</sup> Paris und London sehen sich als »Treuhänder westlicher und europäischer Sicherheitsinteressen in der Region«.<sup>9</sup> Die Franzosen wünschen, dass ihr dortiges Engagement europäisch entlastet wird, etwa durch EU-Flottillen unter Einschluss Großbritanniens.<sup>10</sup> Ab dem Jahr 2020 soll ein deutscher Marineoffizier im Informationszentrum der Marine Singapurs (IFC) präsent sein.

Sicherheits- und wirtschaftspolitische Fragen sind immer stärker miteinander verzahnt. Einschlägiges Beispiel ist der Ausbau von Mobilfunknetzen durch den chinesischen Technologiekonzern Huawei. Beim Aufbau der europäischen Infrastrukturen ist Huawei

<sup>5</sup> Emanuele Scimia, »The EU's China strategy, while avoiding Trump-style confrontation, puts European unity to the test«, in: *South China Morning Post*, 27.3.2019.

<sup>6</sup> »US-Regierung genehmigt Milliardendeal mit Polen«, in: *Die Zeit*, 18.11.2017, <<https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-11/nato-polen-raketenabwehr-usa-auftrag-konflikt-russland>> (Zugriff am 11.12.2019); »Polen geht bei 5G Sonderweg mit den USA«, in: *Deutsche Wirtschaftsnachrichten*, 3.9.2019, <<https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/500078/Polen-geht-bei-5G-Sonderweg-mit-den-USA>> (Zugriff am 11.12.2019).

<sup>7</sup> Björn Müller, »Europäische Flugzeugträger im Pazifik«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.1.2019.

<sup>8</sup> Ebd.

<sup>9</sup> Ebd.

<sup>10</sup> Ebd.

prinzipiell nicht vom Binnenmarkt ausgeschlossen.<sup>11</sup> Die Frage der Vertrauenswürdigkeit von Telekommunikationskomponenten wird zugunsten einer Marktregulierungslogik zurückgestellt. Wie bei Informations-, Kommunikations- und Technologiebetreibern üblich, werden aber alle Anwender engen Kontrollen unterliegen und strenge Zertifizierungskriterien für Hard- und Software erfüllen müssen. Der Überwachungskapitalismus<sup>12</sup> (Shoshana Zuboff) wird grundsätzlich durch alle großen Internetplattformen ermöglicht – also amerikanische ebenso wie chinesische –, weshalb sie gleichermaßen im Fokus der EU-Regulierung von Datenschutz, Datensicherheit und Kartellrecht stehen.

Sollte ein Datenabfluss durch Huawei erkannt und nachgewiesen werden oder käme es zu Fällen von Cybersabotage gegen digitale Infrastrukturen, wäre die Folge wohl ein Ausschluss des Konzerns vom Binnenmarkt. Dies wiederum würde die Bemühungen der EU maßgeblich beschleunigen, digitale Souveränität gegenüber China zu erreichen.<sup>13</sup> EU und USA teilen im Nato-Kontext das Interesse, kritische Infrastrukturen zu schützen und gegen Angriffe zu verteidigen.<sup>14</sup> Ein entsprechender Vorfall könnte einen Wettlauf in Gang setzen, bei dem die westliche wie die chinesische Seite jeweils versuchen, jegliche soziale und technische Verwundbarkeit als mögliches Einfallstor von Unsicherheit auszuschließen. Als Konsequenz drohten militärische Aufrüstung und massive wirtschaftliche Verluste.

11 NIS Cooperation Group, *Cybersecurity of 5G Networks. EU Toolbox of Risk Mitigating Measures*, CG Publication 01/2020, <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/cyber-security-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>> (Zugriff am 3.2.2020).

12 Mathias Döpfner, »Das Worst-Case-Szenario ist bereits da. Die Harvard-Ökonomin Shoshana Zuboff war eine der Ersten, die vor der Übermacht der großen Digitalkonzerne warnte – und vor deren Datenhunger«, in: *Welt am Sonntag*, 17.11.2019, S. 19–22.

13 Zur kritischen Sichtweise auf Europas digitale Souveränität: Milton L. Miller, »Against Sovereignty in Cyberspace«, in: *International Studies Review*, September 2019, S. 1–23. Vgl. auch: Tyson Barker, »Europe Can't Win the Tech War It Just Started«, in: *Foreign Policy*, 16.1.2020.

14 Luukas K. Ilves/Timothy J. Evans/Frank J. Cilluffo/Alec A. Nadeau, »European Union and Nato Global Cybersecurity Challenges. A Way Forward«, in: *PRISM*, 6 (2016) 2, S. 126–141.

## Die EU als Handels- und Regulierungsmacht

Die Position der EU in der internationalen Politik beruht zum Großteil auf ihrer Stärke als Handels- und Regulierungsmacht. Das verleiht ihr auch gegenüber China Gewicht. Die Ökonomie ist der dominante Faktor in den europäisch-chinesischen Beziehungen, doch werden diese zunehmend konfliktuell. In vielen Punkten teilt die EU die Kritik der USA an unlauteren chinesischen Wettbewerbsbedingungen. Allerdings streiten Brüssel und Washington untereinander über Handelsfragen und die Grundsätze der WTO, was wiederum eine gemeinsame transatlantische Linie gegenüber Peking erschwert.<sup>15</sup>

*Handel:* Die EU ist der größte Handelspartner Chinas, China wiederum – nach den USA – der zweitgrößte Handelspartner der EU. Der Handel zwischen China und der EU ist seit 1975 um das 250-Fache gewachsen und erreichte 2018 ein Volumen von 680 Milliarden Dollar.<sup>16</sup> In der EU sind die wettbewerbsfähigen und exportstarken Länder die Motoren der Chinapolitik. Unter der Strafzollpolitik der USA gegenüber China leidet die EU direkt (Aluminium und Stahl) bzw. indirekt, weil Handelsströme umgelenkt werden (etwa Soja). Die EU sah sich infolge der angehobenen US-Zölle für Stahl und Aluminium gezwungen, Importquoten für Stahlprodukte aus Drittländern einzuführen – zum Leidwesen der eigenen Autoindustrie, die auf entsprechende Zulieferungen angewiesen ist. Und wie US-Präsident Trump und der damalige EU-Kommissionspräsident Juncker im Juli 2018 vereinbarten, unterstützen die Europäer – als Zugeständnis an Washington – die amerikanische Position gegenüber Brasilien, dem traditionellen Hauptlieferanten der EU bei Sojabohnen. Die europäisch-amerikanischen Handelskonflikte drohen im transatlantischen Verhältnis das gemeinsame Interesse an multilateralen Lösungen zu überdecken. Freihandelsprinzipien wie die Reziprozität bei Marktzugängen und Investitionsbedingungen sowie der Schutz geistigen Eigentums können so nicht mit Hilfe der WTO wirkungsvoll gegenüber Peking durchgesetzt werden. Gerade in EU-Ländern

15 Laura von Daniels, *Die Handelspolitik der US-Regierung. Trumps »America First«-Politik setzt die EU unter Druck*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2018 (SWP-Aktuell 40/2018), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/die-handelspolitik-der-us-regierung/>>.

16 Eurostat-Daten.

wie Deutschland und Frankreich, die starke Wirtschaftsbeziehungen nach China haben, fordern Unternehmen und Verbände eine sich kraftvoll behauptende Haltung gegenüber Pekings unfairen Praktiken.<sup>17</sup> Die EU wirft der chinesischen Führung vor, durch ihre Industriepolitik systematisch eigene Privat- und Staatsunternehmen zu subventionieren, um ihnen Wettbewerbsvorteile im globalen Maßstab zu verschaffen. Als Reaktion darauf müsste die EU im Sinne nachholender Modernisierung eine Industriestrategie entwickeln, die die Wettbewerbsfähigkeit und Marktposition kleiner und mittlerer Unternehmen in Europa stärkt, denn sie bilden das Rückgrat des (digitalen) Binnenmarkts und des europäischen Wirtschaftsmodells. Zugleich sollte Brüssel das Wettbewerbsrecht in Bezug auf marktrelevante nationale und europäische Unternehmen so reformieren, dass eine strategische Nachhaltigkeitsagenda für Klima- und Umwelttechnologien gefördert wird. Auch sollten dadurch die Wettbewerbsbedingungen für diese Firmen im Vergleich zu den – teils staatlich gelenkten – Konzernen in China fairer werden.

*Investitionen:* Mit Blick auf chinesische Aktivitäten im Binnenmarkt hat die EU gerade ihr Investitionskontrollregime reformiert. Dem Beispiel der US-Gesetzgebung folgend, stärkt sie damit die staatlichen Interventionsrechte gegenüber Marktteilnehmern. Es ist Brüssel hier gelungen, unterschiedliche Präferenzen der Mitgliedstaaten zu überbrücken und eine Verordnung zu verabschieden,<sup>18</sup> der auch Länder wie Portugal, Griechenland und Ungarn zustimmen konnten – sie hatten Nachteile befürchtet, sollten die neuen Regeln für das Investitionsscreening zu strikt ausfallen. Die EU hat damit China als wirtschaftlichen Konkurrenten ins Visier genommen, weil das Land sich strategisch in Segmente von Spitzenforschung und Zukunftsindustrien der EU – wie Künstliche Intelligenz, Robotik, Biotechnologie – einkaufen und dort festsetzen will. Die neue EU-

Verordnung ist ein Kompromiss. Sie sieht weder eine Harmonisierung noch eine supranationale Entscheidungskompetenz und -institution vor. Vielmehr setzt sie einen verbindlichen Rechtsrahmen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten das Investitionsscreening durchführen und die Letztentscheidung treffen. Die einheitlichen Prüfkriterien beziehen sich auf Sicherheit und öffentliche Ordnung, nicht jedoch auf weitergehende ökonomische Kriterien, etwa wettbewerbsrechtlicher oder industriepolitischer Art. Der Einigkeit der EU-Staaten bei der Investitionskontrolle stehen Unterschiede bei den ordnungspolitischen Präferenzen entgegen, wie es sie etwa zwischen Frankreich und Deutschland gibt. Was das Angebot von Huawei betrifft, am Aufbau der 5G-Infrastruktur im europäischen Markt mitzuwirken, sind sich die EU-Staaten untereinander nicht einig. Jene, die eine Beteiligung nicht ausschließen, stehen im Gegensatz zur Trump-Administration. Diese betrachtet Huawei als Trojanisches Pferd einer gegnerischen Regierung, deren Politik mit den amerikanischen Interessen unvereinbar sei. Hier stößt die klar geostrategische Betrachtungsweise der USA auf die vornehmlich wirtschaftliche der EU. Allerdings haben auch Großbritannien und Deutschland aus Gründen der Sicherheit bzw. Verwundbarkeit von kritischer Infrastruktur spezielle Standards für Anbieter definiert. Frankreich wendet Sicherheitsklauseln gegenüber ausländischen Anbietern ohnehin restriktiver an. Einheitliche Empfehlungen zum Umgang mit 5G wird die EU-Kommission dem Rat zum Jahresende vorlegen.

### **Eine supranational bestimmte Geopolitik setzt bei den Ressourcen an, welche die EU als Handels- und Regulierungsmacht besitzt.**

*Regulierung beim digitalen Binnenmarkt:* Die Anstrengungen der EU, Spielregeln für den digitalen Binnenmarkt zu definieren und durchzusetzen, stoßen gegenüber China, teils aber auch den USA an ihre Grenzen. Die zunehmende Kluft zwischen Amerika und Europa zeigt sich etwa in Trumps Reaktion auf die Strafen, die die Europäische Kommission dem US-Konzern Google wiederholt wegen Verstoßes gegen das europäische Wettbewerbsrecht auferlegt hat. Der amerikanische Präsident sieht darin die Racheaktion einer »tax lady [who] hates the US«, wie er mit Bezug auf EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager

<sup>17</sup> Axel Dorloff, »EU-China-Gipfel. Auf der Suche nach Gemeinsamkeiten«, in: *tagesschau.de*, 9.4.2019, <<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/eu-china-gipfel-113.html>> (Zugriff am 11.12.2019).

<sup>18</sup> Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union*, SWD(2017) 297 final, Brüssel, 13.9.2017, COM(2017) 487 final, <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-487-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>> (Zugriff am 11.12.2019).

verlauten ließ.<sup>19</sup> Dabei sind die Regulierungsphilosophien auf beiden Seiten des Atlantiks immer schwerer miteinander zu vereinbaren. Die Europäer bekennen sich im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (Artikel 3 und 10 AEUV) zu Marktfreiheiten und Demokratie und betonen die individuelle – auch informationelle – Selbstbestimmung der Bürger. Sie binden verschiedene Stakeholder bzw. Marktteilnehmer in die EU-Verfahren ein, bei denen auch Grundrechte beachtet werden. Dieser Multistakeholder-Ansatz findet sich auch in aktuellen Positionspapieren europäischer Institutionen zu den Chancen und Herausforderungen des (digitalen) Binnenmarkts und seiner Agenda. EU-Organe verschreiben sich der Idee einer (digitalen) Gesellschaft, die demokratisch und gleichermaßen gemeinschafts- und individualzentriert ist.<sup>20</sup> Daraus abgeleitet sind Interessen und Präferenzen, aber auch Handlungsinstrumente einer regulativen Politik der EU gegenüber China und den USA. Zum Tragen kommt diese Politik durch die Datenschutzgrundverordnung, durch Fusionskontrollen oder durch Beihilfebeschränkungen für die begünstigende Steuerpolitik einzelner Mitgliedstaaten wie Irland gegenüber dem US-Konzern Apple. Es droht ein weltweiter Kollaps digitaler Gemeingüter, sollte es der EU nicht gelingen, zusammen mit den großen Mächten, also auch China, auf Dauer sicherheits- und vertrauensbildende Kooperationsstrukturen in der Cybersicherheit und der Industrie 4.0 zu etablieren.<sup>21</sup> Dies ist auch eine Voraussetzung dafür, globale Herausforderungen wie die Sicherung des gesellschaftlichen Friedens und die Schaffung sozialer Gerechtig-

keit unter den (Arbeits-)Bedingungen der Digitalisierung zu bewältigen. Wohlstand und Stabilität im regionalen wie globalen Maßstab hängen maßgeblich davon ab, dass gemeinsame Mindeststandards in der IT-Sicherheit sowie Normen für staatliches Handeln im Cyberraum und für den Aufbau gemeinsamer Governance-Strukturen eingehalten werden.

## Supranationale Geopolitik

Was die EU gegenüber China und anderen großen Mächten stark macht, ist die demokratische Verfasstheit ihrer Mitgliedstaaten, die supranationale Institutionen- und autonome Rechtsordnung, die Größe und Leistungskraft des Binnenmarkts, der gemeinsame Währungsraum sowie die gemeinsame Handels- und Wettbewerbspolitik. Diese Faktoren bieten ein immenses Potential; es auszuschöpfen verlangt zweierlei. Erstens ist eine Chinapolitik der EU dann am wirkungsvollsten, wenn sie nicht als reine Länderstrategie konzipiert ist, sondern in eine umfassende Strategie zur Selbstbehauptung der EU eingebettet wird. Zweitens kann sich die EU unter den Bedingungen einer neuen Großmachtrivalität am besten dadurch behaupten, dass sie ihre Supranationalität weiter ausbaut bzw. das kollektive Auftreten stärkt. Eine supranational bestimmte Geopolitik setzt bei den Ressourcen an, welche die EU als Handels- und Regulierungsmacht besitzt. Hier liegt die zentrale Quelle ihrer Verhandlungsmacht im globalen Maßstab. Konsequenterweise stehen Themen wie Industriepolitik, Marktzugang und Datensicherheit weit oben auf der Agenda der neuen »geopolitischen Kommission«<sup>22</sup> (Ursula von der Leyen). Wichtig wäre auch, dass der neue Mehrjährige Finanzrahmen diese Prioritäten widerspiegelt und die EU den Euroraum wie die Integrationslogik in der Außen- und Sicherheitspolitik stärkt.

Die EU mit ihrem weltweit größten Binnenmarkt hat allen Grund, gegenüber China selbstbewusst aufzutreten und sich weder der US-Strategie des Containment noch jener der Abkopplung ganzer Wirtschaftsräume (»decoupling«) anzuschließen. Legitim für eine Politik der Selbstbehauptung sind Methoden der

**19** David M. Herszenhorn, »Typhoon Trump Blows G7 Off Course«, in: *Politico*, 10.6.2018, <<https://www.politico.eu/article/typhoon-trump-blows-g7-off-course/>> (Zugriff am 7.1.2020).

**20** Im Sommer 2019 initiierte die EU-Kommission – unter Beteiligung eines breiten Spektrums an Interessenträgern – eine Pilotphase zur Regulierung von Künstlicher Intelligenz (KI). Unternehmen, öffentliche Verwaltungen und Organisationen konnten der sogenannten Europäischen KI-Allianz beitreten. Darüber hinaus soll die hochrangige Expertengruppe für Künstliche Intelligenz den Interessenträgern in allen Mitgliedstaaten zu ethischen EU-Leitlinien für KI Rede und Antwort stehen.

**21** Annegret Bendiek/Nadine Godehardt/Jürgen Neyer/ David Schulze, *Einen digitalen Stellungskrieg zwischen EU und China verhindern*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 1.3.2019 (SWP Kurz gesagt), <<https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/2019/einen-digitalen-stellungskrieg-zwischen-eu-und-china-verhindern/>>.

**22** Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland, »Kommission von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will«, 10.9.2019, <[https://ec.europa.eu/germany/news/20190910-team-struktur-von-der-leyen-kommission\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20190910-team-struktur-von-der-leyen-kommission_de)> (Zugriff am 11.12.2019).

Kooperation, der Konkurrenz, aber auch des Eigenschutzes durch eine zeitgemäße – als technologisch nachholend verstandene – Industriepolitik. Der EU spielt dabei der Umstand in die Hände, dass China vor allem in der geoökonomischen Arena agiert, denn dort liegen auch die europäischen Machtressourcen. Peking zugunsten der Einhaltung von WTO-Regeln die Stirn zu bieten, sich zugleich aber bei der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) und auch bei BRI-Projekten zu engagieren, sind wichtige Bausteine einer strategischen Verflechtung mit China. Zugleich könnte Europas Selbstbehauptung durch die EU-Asien-Konnektivitätsstrategie forciert werden.

Drittstaaten sollte die EU Alternativen zu Chinas Direktinvestitionen bieten. Entsprechende Kooperationen müssen für diese Staaten lukrativ sein. Für die EU ist Asien schon lange mehr als nur China. Sie sollte daher ihre Kooperations- und Freihandelsabkommen mit Japan, Indien und ASEAN bzw. deren Mitgliedsländern stärker diplomatisch und politisch untermauern. Die kollektive Asien-Diplomatie gilt es vor allem auf den Feldern Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte auszubauen, bestenfalls – wie auch in anderen Fragen – zusammen mit den USA. Um sich gegenüber China langfristig behaupten zu können, muss die EU ihre Fähigkeiten zur supranationalen Geopolitik stärken, wiederum möglichst transatlantisch abgestimmt und unterfüttert. Die Bundesregierung sollte mit Frankreich, der EU-Kommission und den Eurozonen-Staaten die Möglichkeiten eines transatlantischen Industrieabkommens ausloten, um den außen(wirtschafts)politischen Kurs europäischer Selbstbehauptung auch gegenüber Peking in Form eines Investitionsschutzabkommens durchsetzen zu können. Unter deutscher Ratspräsidentschaft findet 2020 der nächste EU-China-Gipfel statt, der um eine parlamentarische Komponente ergänzt werden sollte. Unabhängig von der konkreten Agenda wäre das wichtigste Signal an China, dass die Europäer geschlossen auftreten und ihre Prioritäten konsequent vertreten – dazu zählen vor allem prinzipiengebundenes Handeln sowie Reziprozität auf allen Ebenen und Politikfeldern.

# Anhang

## Abkürzungen

|          |   |
|----------|---|
| AEUV     | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union  |
| AIB      | Asian Infrastructure Investment Bank (Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank)  |
| ASEAN    | Association of Southeast Asian Nations (Verband Südostasiatischer Nationen)   |
| BRI      | »Belt and Road«-Initiative (Chinas Projekt der Neuen Seidenstraße)  |
| BRICS    | Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika   |
| CGTN     | China Global Television Network   |
| CIA      | Central Intelligence Agency (USA)   |
| ECFR     | European Council on Foreign Relations   |
| EU       | Europäische Union   |
| FAO      | Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, Rom) |
| 5G       | Fifth Generation (fünfte Generation; Standard für mobiles Internet und Mobiltelefonie)  |
| G20      | Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer  |
| G7       | Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)  |
| HGV      | Hypersonic Glide Vehicle (überschallschneller Gleiter)  |
| ICAO     | International Civil Aviation Organization (Internationale Zivilluftfahrtorganisation, Montreal)                                   |
| IFC      | Information Fusion Centre (Informationszentrum der Marine Singapurs)  |
| INF      | Intermediate Range Nuclear Forces (Mittelstrecken-Nuklearstreitkräfte)  |
| IP       | Internet Protocol (Internetprotokoll)   |
| IT       | Informationstechnologie   |
| ITU      | International Telecommunication Union (Internationale Telekommunikationsunion)  |
| IWF      | Internationaler Währungsfonds   |
| KI       | Künstliche Intelligenz  |
| Mercosur | Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)  |
| Nato     | North Atlantic Treaty Organization  |
| PIIE     | Peterson Institute for International Economics (Washington, D. C.)  |
| UNIDO    | United Nations Industrial Development Organization (Organisation für industrielle Entwicklung, Wien)                              |
| UNRWA    | United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (VN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge)           |
| VPN      | Virtual Private Network   |
| WTO      | World Trade Organization (Welthandelsorganisation, Genf)  |



## Die Autorinnen und Autoren

**Dr. Annegret Bendiek**

Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe  
EU/Europa

**Dr. Laura von Daniels**

Leiterin der Forschungsgruppe Amerika

**Dr. Hanns Günther Hilpert**

Leiter der Forschungsgruppe Asien

**Dr. Barbara Lippert**

Forschungsdirektorin der SWP

**Prof. Dr. Günther Maihold**

Stellvertretender Direktor der SWP

**Dr. Marco Overhaus**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika

**Dr. Michael Paul**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Sicherheits-  
politik

**Prof. Dr. Volker Perthes**

Direktor der SWP

**Dr. Peter Rudolf**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Amerika

**Dr. Matthias Schulze**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheits-  
politik

**Dr. Daniel Voelsen**

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe  
Globale Fragen

**Dr. Gudrun Wacker**

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien

