

Chinesische Think Tanks als Informationsquelle

von Stephan Scheuer

Chinas Aufstieg von einer außenpolitisch isolierten Regional- zur Großmacht bringt grundlegende Veränderungen für Europa. Die Staaten der EU müssen sich neu orientieren. Chinesische Außenpolitik wird dabei oft nicht richtig verstanden. Chinesische Think-Tanks können hier helfen, werden bislang aber kaum wahrgenommen. Mit ihrer Hilfe lässt sich die chinesische Wahrnehmung von politischen Ereignissen in Europa frühzeitig erkennen und besser verstehen. Durch eine eingehende Beschäftigung mit ihrer Arbeit kann das bestehende Informationsgefälle verringert werden, denn chinesische Entscheidungsträger wissen viel mehr über ihre europäischen Partner als umgekehrt. Die Analyse gibt einen Überblick über die Entwicklung der Think-Tanks und Empfehlungen, wie die Arbeit chinesischer Institute besser genutzt werden kann.

Lange Zeit wurden chinesische Forschungsinstitute im Bereich der Außenpolitik stiefmütterlich behandelt: Sie galten als ideologisch verblendet statt innovativ. Das traf in der Vergangenheit zu, doch seit den 1990er Jahren hat sich das Bild grundlegend gewandelt. Die Institute arbeiten heute professioneller, mit besser ausgebildetem Personal, größerem Budget, und veröffentlichen qualitativ hochwertige Publikationen. Gerade weil sie auch heute noch stark von der Regierung abhängen, sind sie eine entscheidende Quelle, um chinesische Außenpolitik besser zu verstehen. Sie haben Zugang zu der politischen Führung und wissen oft als Erste, wenn sich ein Politikwandel andeutet. Sie sollten daher auch in Europa mehr Beachtung bekommen.

Viele der Institute sind nicht erst in den vergangenen Jahren gegründet worden. Ihre Vorläufer wurden bereits in den 50er Jahren von der Partei oder Ministerien gegründet. Ihre heutige Arbeit lässt sich nur verstehen, wenn man ihre Vergangenheit kennt. Historisch betrachtet lässt sich die Entstehung der heutigen Think-Tanks in drei Perioden einteilen:

1. Erste Periode 1956–1977: Die ersten außenpolitischen Institute wurden nach den Aufständen in Polen und Ungarn und der Reaktion der Sowjetunion 1956 eingerichtet. Die sowjetischen Panzer in Budapest waren von Mao Zedongs Beratern nicht vorhergesehen worden. Um die Übersicht über die internationalen Beziehungen zu verbessern, wurde das Institut für Internationale

Beziehungen unter der Leitung des Außenministeriums eingerichtet (später umbenannt in China Institute of International Studies – CIIS). Als Einrichtung der Kommunistischen Partei Chinas (KPC) wurde das China Institute of Contemporary International Relations (CICIR) eingerichtet. Die Kulturrevolution (1966–1976) beendete die Entwicklung zunächst, da die meisten Institute sowie Universitäten die gesamte Zeit geschlossen blieben. Bis 1966 wurden alle Einrichtungen nach sowjetischem Vorbild eingerichtet – mit starker administrativer und ideologischer Abhängigkeit von Ministerien und der KPC.¹

2. Zweite Periode 1977–1989: Nach zehn Jahren Kulturrevolution nahmen viele Institute erstmals ihren Betrieb wieder auf. In dieser zweiten Periode änderte sich zunächst nichts an ihrer Struktur. Die Institute wurden wieder eröffnet, und der neue Parteivorsitzende Deng Xiaoping unterstützte den Aufbau weiterer Einrichtungen, die wie zuvor stark in die Administration der Regierung eingebunden waren. 1977 wurden zahlreiche alte Einrichtungen rehabilitiert und neue, regierungsnahe Institute gegründet, wie die Chinese Academy of Social Sciences (CASS). Gerade in den ersten Jahren folgten sie den bekannten Handlungsweisen: Die marxistisch-leninistische Ideologie dominierte den Diskurs. Über allem stand jedoch das Ziel, die Politik der Partei zu legitimieren, ganz egal aus welcher ideologischen Überlegung heraus.²

3. Dritte Periode 1990 bis heute: Die 90er Jahre brachten einen deutlichen Wandel. Seitdem lässt sich zum ersten Mal von Think-Tanks sprechen, auch wenn die Institute weiterhin von staatlichen Stellen abhängig sind. Die Arbeit der Think-Tanks wird wesentlich differenzierter und stärker theoretisch begründet.³ Die Regierung stellt mehr Geld bereit und neues Personal hat oft Abschlüsse im Ausland erworben. Ein Forscher mit Abschluss einer U.S.-amerikanischen Hochschule kann fundierter über amerikanische Politik schreiben.⁴ An chinesischen Universitäten gibt es heute zahlreiche Fachbereiche, die sich ausschließlich mit Internationalen Beziehungen befassen.⁵ Begünstigt wurde die Entwicklung zudem durch einen neuen Führungsstil der VR China unter Jiang Zeming und heute Hu Jintao. Beide unterstützten eine Institutionalisierung von Entscheidungsprozessen. In diesem Zusammenhang genießen Think-Tanks heute einen besseren Zugang zu Informationen und Ressourcen in der Regierung.

Wie unabhängig sind Think-Tanks in China?

Chinesische Think-Tanks waren nie vollkommen unabhängig von staatlichen Stellen und werden es auf absehbare Zeit auch nicht werden. Das mussten die Herausgeber der Zeitschrift *Strategy and Management* (Zhanlue Yu Guanli) erleben. 2004 wurde die Zeitschrift eingestellt, nachdem ein zu kritischer Artikel über die nordkoreanische Führung den Anlass zur Schließung gegeben hatte.

Es ist jedoch wichtig und sinnvoll, die Institute als Think-Tanks zu begreifen. Durch ihre Publikationen besitzen sie eine große Bedeutung für die Entwicklung der chinesischen Außenpolitik. In ihren Artikeln werden internationale Entwicklungen und teilweise auch konkrete Handlungsoptionen für Regierungsentscheidungen diskutiert. Damit wird es für die Europäer möglich, sich gezielter über die außenpolitischen Präferenzen Chinas zu informieren. Denn gerade weil chinesische Think-Tanks abhängig von Regierungsinstitutionen sind, haben ihre Interpretationen internationaler Ereignisse größeres Gewicht

bei der Beurteilung chinesischer Außenpolitik. Sie sind näher an den Entscheidungsprozessen in den Ministerien und gerade deshalb geben sie schneller und früher Einblicke, in welche Richtung sich außenpolitische Positionen in China entwickeln.

Typen außenpolitischer Think-Tanks

Think-Tanks sind nicht gleich Think-Tanks. Laut einer aktuellen Erhebung liegt China weltweit auf Platz zwei hinter den USA, was die Anzahl derartiger Institute betrifft. Angeblich soll es 428 Think-Tanks in der Volksrepublik geben.⁶ Aber nur ein Bruchteil davon ist interessant für eine außenpolitische Analyse. Generell lassen sich Think-Tanks in regierungsnahe und private Institute einteilen. Erste sind meist stark von einzelnen Ministerien abhängig, während letzte oft von Firmen gefördert werden. Im Bereich der Außenpolitik spielen private Institute in China bislang kaum eine Rolle. Das Interesse der Firmen beschränkt sich oft auf wirtschaftliche Fragestellungen.⁷

Für ein besseres Verständnis der politischen Orientierung Chinas sind die regierungsnahen Think-Tanks interessant. Sie beschäftigen sich ausgiebig mit politischen Themen. Es ist gesetzlich festgeschrieben, dass jedes Institut von einer Regierungseinrichtung gefördert werden muss, entweder als »öffentlich institutionelle Rechtsperson« (shiye danwei faren) oder aber als »Regierungsagentur« (jiguan). Daher operieren alle halbstaatlichen Think-Tanks unter dem chinesischen Staatsrat, dem Zentralkomitee oder einem der Referate der PLA.⁸

Auch wenn sich diese Strukturen in den vergangenen Jahren etwas verändert haben, sind sie bis heute ausschlaggebend für die thematische Ausrichtung der Institute. So beziehen sich die Think-Tanks der PLA in ihrer Arbeit vorwiegend auf militärische Aspekte in der Beurteilung internationaler Ereignisse. Diese Struktur erinnert an die Entstehung des U.S.-amerikanischen Think-Tanks RAND Corporation über Auftragsforschung für das Pentagon.⁹ Entsprechendes gilt für Think-Tanks, die an das Außenministerium angegliedert sind. Ihre Arbeit ist stärker von strategischen und politischen

Perspektiven geprägt. Es gibt somit militärische und zivile regierungsnahe Think-Tanks.

Die geringe Unabhängigkeit von staatlichen Einrichtungen ist kein Nachteil für die Bewertung der Think-Tanks, sondern ermöglicht ein besseres Verständnis der militärischen und zivilen Interpretation internationaler Ereignisse. Für ein umfassendes Verständnis der chinesischen Orientierung in außenpolitischen Fragen sind daher immer beide Seiten nötig: die zivile und die militärische.

Zeitschriften als Zugang

Aber wie können die Institute als Informationsquelle genutzt werden? Die bloße Erkenntnis, dass es wichtige Think-Tanks in China gibt, reicht allein nicht aus. Zwar wird der Kontakt zwischen europäischen Einrichtungen und chinesischen Think-Tanks ausgebaut, doch bislang ist er noch begrenzt. Konkret bieten die regierungsnahen Institute bereits heute einen schnellen Weg, um sich ihre Interpretationen zu erschließen, und zwar über ihre Zeitschriften. Aus den Artikeln lassen sich immer wieder Positionen der chinesischen Regierung herauslesen. Das geschieht teilweise bereits, bevor sie in konkrete Politik umgesetzt werden. So wurde beispielsweise die Bedeutung von Indien und anderen Schwellenländern im Vorfeld der Klimakonferenz in Kopenhagen von unterschiedlichen Think-Tanks in ihren Publikationen betont, nachdem Indiens Entwicklung in den Jahren zuvor eher kritisch beurteilt wurde.¹⁰ Das war Monate, bevor die BASIC-Gruppe (Brasilien, Südafrika, Indien und China) bei einem Treffen in Peking am 28. November 2009 kurz vor der Klimakonferenz zum ersten Mal öffentlich auftrat.¹¹ Eine größere Aufmerksamkeit der chinesischen Führung auf andere aufsteigende Staaten, insbesondere für Indien, war somit vorher schon aus den Zeitschriftenartikeln zu entnehmen.

Vergleichbares lässt sich auch in früheren Fällen feststellen. So zum Beispiel im Zusammenhang mit der Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad im Mai 1999. Zunächst folgte eine deutliche Verurteilung der Ereignisse von chinesischer Seite. Doch noch während auf den Straßen in

Peking gegen die USA demonstriert wurde, publizierten unterschiedliche Think-Tanks strategische Interpretationen der Ereignisse.

Im August 1999 beispielsweise veröffentlichte die Zeitschrift *Contemporary International Relations* einen Artikel, in dem Kosovo als Beispiel für die veränderten internationalen Machtverhältnisse interpretiert wurde. Der Artikel war nicht von nationalistischem Ton durchzogen, sondern präsentierte eine Analyse der strategischen Bedeutung des Krieges für die Position der USA im internationalen System.¹² Während, so lässt sich vermuten, auf Ebene der Parteiführung Lehren aus dem Bombardement gezogen wurden,¹³ stießen vornehmlich außenpolitische Think-Tanks eine Debatte über eine strategische Neuorientierung Chinas an. Inhaltlich wurde die eher positive Wahrnehmung der USA in Chinas außenpolitischer Strategie infrage gestellt. Es wurde eine Abkehr von den USA und Hinwendung zu Russland diskutiert.¹⁴ Die Gründung der Shanghai Cooperation Organisation 2001 ist unter anderen hierdurch beeinflusst gewesen. Wieder konnten die Magazine einen Einblick geben, in welche Richtung sich China in Zukunft außenpolitisch orientieren werde.

Natürlich wird nicht jede politische Entscheidung vorher in den Zeitschriften angekündigt. Aber es ist auffällig, wie oft große politische Wechsel vorher in den Magazinen angedeutet wurden. Die Publikationen sind wichtig für europäische Entscheidungsträger. Sie müssen nur als Informationsquelle genutzt werden. Um einen Einstieg in die Analysen ziviler und militärischer außenpolitischer Think-Tanks zu geben, werden hier vier zentrale Publikationen vorgestellt. Sie gelten als die vier wichtigsten Magazine für außenpolitische Analysen in China. Jeweils zwei Zeitschriften wurden von zivilen und zwei von militärischen außenpolitischen Think-Tanks ausgewählt. So können die beiden großen Gruppierungen auf Ebene der chinesischen Führung widerspiegelt werden.

Zivil

1. *Contemporary International Relations* (Xiandai Guoji Guanxi): Das monatlich erscheinende Magazin wird seit 1981 vom CICIR herausgege-

ben. Ursprünglich war es ausschließlich Mitarbeitern des CICIR vorbehalten, darin zu publizieren. Doch mit der Professionalisierung dürfen seit den 1990er Jahren auch Spezialisten aus anderen Instituten veröffentlichen. Heute gilt die Zeitschrift als eines der einflussreichsten Blätter zu außenpolitischen Themen in China. Gleichzeitig ist dieser größte außenpolitische Think-Tank Chinas dem chinesischen Ministerium für Staatssicherheit zugeordnet.¹⁵ Beim CICIR arbeiten 380 Personen, darunter 150 Wissenschaftler.¹⁶ Die Zeitschrift wird auf Chinesisch publiziert. Zu jedem Artikel gibt es allerdings eine Zusammenfassung auf Englisch. Die Zeitschrift ist online zugänglich über die Datenbank China Academic Journals (CAJ).

2. Journal of International Studies (Guoji Wenti Yanjiu): Das Magazin erscheint alle drei Monate. Es wird von CIIS herausgegeben, das dem Außenministerium unterstellt ist. Trotz dieser prinzipiell nützlichen Verbindung zu außenpolitischen Entscheidungsträgern galt das CIIS und sein Magazin lange Zeit als wenig einflussreich. Erst seit Ende der 90er wird es unter politischen Entscheidungsträgern zunehmend als wichtig wahrgenommen. Dazu haben unter anderem mehr Gelder aus dem Außenministerium beigetragen. Die Artikel erscheinen auf Chinesisch, sind jedoch durch englischsprachige Zusammenfassungen ergänzt. Auch diese Zeitschrift ist über die Datenbank CAJ online verfügbar.

Militärisch

1. International Strategic Studies (Guoji Zhanlue Yanjiu): Die Zeitschrift wird alle drei Monate vom China Institute for International Strategic Studies (CISS) herausgegeben. Dem CISS wird zugeschrieben, sich hauptsächlich mit der Analyse von externen Gefahren für die Volksrepublik zu beschäftigen. Es ist eng mit der PLA verbunden. Die ca. 30 Mitarbeiter sind zu einem großen Teil aktive oder pensionierte Funktionäre aus militärischen Regierungseinrichtungen. Das CISS gilt daher als einer der einflussreichsten Think-Tanks in China. Die Zeitschrift ist aus-

schließlich in Papierform erhältlich. Die Artikel werden auf Englisch veröffentlicht.

2. Peace and Development (Fazhan Yu Heping): Das Magazin wird vierteljährlich vom Center for Peace and Development Studies (CPDS) herausgegeben. Die Zeitschrift gilt als einer der wichtigsten Zugänge zum Verständnis aktueller Position der PLA. David Shambaugh von der George Washington University bezeichnete Peace and Development sogar als die qualitativ beste Fachzeitschrift in China zu Themen internationaler Politik.¹⁷ Die Artikel erscheinen auf Chinesisch mit englischen Zusammenfassungen. Die Zeitschrift ist digital verfügbar über die CAJ-Datenbank.

Natürlich bedeutet eine von der bisherigen Regierungsposition abweichende Darstellung in einer Zeitschrift nicht zwangsläufig, dass ein Politikwechsel bevorsteht. Schließlich können die Zeitschriften als Veröffentlichungsorgane auch bewusst eingesetzt werden, um einen bestimmten Eindruck bei ihren internationalen Lesern hervorzurufen. Oft sind Richtungswechsel in der chinesischen Politik jedoch vor ihrer Umsetzung in Publikationen erkennbar. Die Magazine fungieren als Frühwarnsystem für Änderungen in der politischen Orientierung.

Außenpolitische Entscheidungsprozesse in China frühzeitig zu erkennen, ist eine große Herausforderung. Doch über außenpolitische Think-Tanks und insbesondere ihre Publikationen lassen sich grundlegende Politikwechsel in vielen Fällen frühzeitig erkennen. Sie müssen als Quellen genutzt werden, denn heute sind chinesische Entscheidungsträger oft wesentlich besser über ihre europäischen Kollegen informiert als umgekehrt. Die Nutzung der Magazine der Think-Tanks sind nur ein Schritt, um das Informationsgefälle zwischen China und Europa zu verringern, aber ein sehr wichtiger.

Stephan Scheuer, School of Oriental and African Studies, University of London, Gastwissenschaftler in der DGAP vom 1.7. bis zum 31.12.2010.

Anmerkungen

- 1 David Shambaugh, China's International Relations Think Tanks: Evolving Structure and Process, in: The China Quarterly 1/2002, S. 577.
- 2 Ebd., S. 579.
- 3 Phillip C. Saunders, China's America Watchers: Changing Attitudes Towards the United States, in: The China Quarterly 161/2000, S. 41–65.
- 4 D. R. Mohanty, Hidden players in policy processes: Examining China's national security research bureaucracy, in: Strategic Analysis 4/1998, S. 597.
- 5 Gerald Chan, International studies in China: origins and development, in: Issues and Studies 33/1997, S. 1.
- 6 James McGann, The Global "Go-To Think Tanks". The Leading Public Policy Research Organizations in the World, Philadelphia, PA, 2009, S. 15.
- 7 Zhu, Xue, Think tanks in transitional China, S. 452–455.
- 8 Shambaugh, China's International Relations Think Tanks (Anm. 1), S. 579.
- 9 James Allen Smith, The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite, o. O. (Free Press) 1993, S. 50; Andrew Rich, Think tanks, public policy, and the politics of expertise, Cambridge 2004, S. 96.
- 10 Liqun Zhu, China's Foreign Policy Debates (Chaillot Paper, Nr. 121/2010, S. 1–80), Paris, September 2010, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp121-China_s_Foreign_Policy_Debates.pdf> (abgerufen am 12.11.2010).
- 11 Back to basics, What India has to offer in Copenhagen, in: The Economist, 3.12.2009.
- 12 Xuetong Yan, guoji huanjing ji waijiao sikao (Reflections on the International Situation and Foreign Policy), in: Contemporary International Relations 8/1999, S. 7–10.
- 13 Baiyi Wu, Chinese Crisis Management During the 1999 Embassy Bombing Incident, in: Michael D. Swaine, Tounsheng Zhang, and Danielle F. S. Cohen (Hrsg.), Managing Sino-American crises, o. O. 2006, S. 358.
- 14 D. M. Finkelstein, China Reconsiders Its National Security: the Great Peace Development Debate of 1999, The CNA Corporation, Alexandria, VA, 2000, <<http://www.cna.org/sites/default/files/D0014464.A1.pdf>> (abgerufen am 10.11.2010), S. 1–33.
- 15 Xuanli Liao, Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy Towards Japan, Hong Kong 2006, S. 76–77.
- 16 China Institute of Contemporary International Relations, About CICIR, <http://www.cicir.ac.cn/tbsems/html/byjj_en.asp> (abgerufen am 8.11.2010).
- 17 Shambaugh, China's International Relations Think Tanks, (Anm. 1), S. 587.

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Herausgeber:

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin | Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net
© 2011 DGAP