

## China 2020: Perspektiven für das internationale Auftreten der Volksrepublik

Hilpert, Hanns Günther; Möller, Kay; Wacker, Gudrun; Will, Gerhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hilpert, H. G., Möller, K., Wacker, G., & Will, G. (2005). *China 2020: Perspektiven für das internationale Auftreten der Volksrepublik*. (SWP-Studie, S 32). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-244850>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Hanns Günther Hilpert / Kay Möller /  
Gudrun Wacker / Gerhard Will*

## China 2020

Perspektiven für das  
internationale Auftreten der Volksrepublik

S 32  
Oktober 2005  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

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

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2005

**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 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlußfolgerungen**
- 7 **Einleitung: Chinas Außenpolitik im Wandel**
- 10 **Starkes China – Schwaches China**
- 12 **Chinas Innenverhältnisse: Wirtschaftliche und politische Risiken**
- 15 **Die internationale Ebene:  
Die Welthandelsorganisation**
- 15 Implementierung der  
WTO-Beitrittsverpflichtungen
- 17 Chinas Rolle in der WTO und in der  
internationalen Handelspolitik
- 21 **Die regionale Ebene 1: Nordostasien**
- 21 Chinas Rolle auf der koreanischen Halbinsel und  
in den Sechsparteiengesprächen
- 23 Motive
- 25 **Die regionale Ebene 2: Zentralasien**
- 25 Hintergrund
- 27 China und die Shanghaier Organisation –  
Rolle und Motive
- 31 **Die regionale Ebene 3: Südostasien**
- 32 Chinas Rolle in den regionalen Institutionen
- 33 Motive und Taktiken
- 36 **Ausblick: Wird China ein konstruktives  
Mitglied der Staatengemeinschaft?**
- 40 **Abkürzungen**



**China 2020.**

**Perspektiven für das internationale Auftreten  
der Volksrepublik**

Die Volksrepublik China hat im letzten Jahrzehnt nicht nur wirtschaftlich, sondern auch außenpolitisch und militärisch deutlich an Gewicht gewonnen. Weit verbreitet ist die Erwartung, daß China nicht nur zur neuen »Weltmacht« aufsteigt, sondern auch zum künftigen Herausforderer der globalen Führungsrolle der USA. Die Volksrepublik selbst beurteilt ihre Perspektiven skeptischer – zu deutlich sind die inneren Widersprüche und Entwicklungshemmnisse, die einem solchen Aufstieg im Wege stehen. Angesichts der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Ausgangsbedingungen sind sowohl ein »starkes« China, das die Herausforderungen des Reformprozesses erfolgreich bewältigt, als auch ein »schwaches« China, dem es nicht gelingt, die inneren Widersprüche dieses Prozesses zu lösen, prinzipiell vorstellbar.

In der vorliegenden Studie wird untersucht, wie sich innere »Stärke« und »Schwäche« Chinas auf sein außenpolitisches Verhalten und seine internationalen Gestaltungsmöglichkeiten auswirken könnten. Im Blickpunkt steht dabei das Verhalten der Volksrepublik gegenüber der WTO als Ordnungssystem des internationalen Handels und gegenüber regionalen Integrationsprojekten und sicherheitspolitischen Foren an Chinas Peripherie, das heißt in bezug auf den nordkoreanischen Nuklearkonflikt, die Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit in Zentralasien und die verschiedenen Integrationsinitiativen in Südostasien. In all diesen Fällen stehen für Peking fundamentale ökonomische oder sicherheitspolitische Interessen auf dem Spiel. Die vier Fallstudien beleuchten das Agieren der chinesischen Außen-, Handels- und Sicherheitspolitik in sehr unterschiedlichen Ordnungskontexten. Die Analyse vermittelt Hinweise darauf, ob China sich unter den Bedingungen der »Stärke« bzw. »Schwäche« in das internationale System integrieren läßt, ob es auf Souveränität verzichtet, sich regelkonform verhält und sich an der Weiterentwicklung der Strukturen beteiligt. Integration trägt generell zu mehr Transparenz bei und verbessert die Chancen, Konflikte friedlich zu lösen. Verfolgt China den Weg der Kooperation, so könnte dies entscheidend dazu beitragen, die neue chinesische Dynamik regional und international verträglicher zu machen.

Die Studie kommt zu folgenden Schlußfolgerungen:

1. Chinas Außenpolitik hat sich im Gefolge der Wirtschaftsreformen schrittweise verändert, und zwar weg von der ursprünglichen Ablehnung des internationalen Systems hin zu dessen Akzeptanz. Seit Mitte der neunziger Jahre sind sogar Versuche zu verzeichnen, dieses System von innen her zu beeinflussen.
2. Die Volksrepublik China hat aus der vertragsrechtlichen Einbindung in das multilaterale WTO-Ordnungsregime enormen Nutzen gezogen. Demgegenüber erscheint der im Rahmen des WTO-Beitritts zu leistende Souveränitätsverzicht als geringer Preis. Die bislang insgesamt beachtliche Implementierung der WTO-Beitrittszusagen entspricht dem nationalen Interesse Chinas. Die Integration des Landes in das WTO-Regime erscheint heute irreversibel. In den Verhandlungen der laufenden Doha-Welthandelsrunde und bei der Weiterentwicklung des WTO-Regimes verhält sich Peking allerdings aus vornehmlich taktischen Gründen zurückhaltend.
3. In Nordostasien sieht China in der Stabilisierung der nordkoreanischen Diktatur anders als Washington und Tokyo die Voraussetzung für eine friedliche Evolution des Landes. Der mit dieser Position einhergehende ausdrückliche Verzicht auf Sanktionen verringert die Effizienz der Sechsparteiengespräche um das nordkoreanische Atomprogramm und behindert gleichzeitig das Entstehen alternativer regionaler Formate.
4. Zusammen mit Rußland und nunmehr vier zentralasiatischen Staaten ist China in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) engagiert, die sich aus Verhandlungen über den Grenzverlauf zwischen China und der ehemaligen Sowjetunion entwickelt hat. Wirtschaftliche Fragen spielen in diesem Kooperationsforum bislang keine große Rolle, sie werden aber erheblich an Bedeutung gewinnen, vor allem im Energiebereich. Noch stehen die sicherheitspolitischen Anliegen der beteiligten Staaten (Kampf gegen »Terrorismus, Separatismus und Extremismus«) im Mittelpunkt der Agenda. Die Fortentwicklung und Institutionalisierung der SOZ waren bislang vor allem das Ergebnis chinesischer Initiativen. Ohne ein solches Engagement Chinas wird die SOZ vermutlich in die Bedeutungslosigkeit absinken.
5. Im Hinblick auf Südostasien ist es Peking gelungen, durch ein nicht-konfrontatives und konstruktives Auftreten gegenüber den Einzelstaaten, gegenüber der Region und innerhalb der Regionalinstitutionen die vorhandenen Befürchtungen vor einem militärisch und wirtschaftlich immer stärker werdenden China zu mindern, wenn nicht gar zu zerstreuen. Eine Einbeziehung der Volksrepublik in institutionell bindende Strukturen ist in dieser Region, die nationaler Souveränität und Konsensbildung durch breite Konsultationen traditionell einen hohen Stellenwert beimißt, allerdings nicht erfolgt. Chinas Integration in Asean-Strukturen wie auch der damit einhergehende Zugewinn an Ansehen und Macht in Südostasien sind daher an die Fortdauer der binnenwirtschaftlichen Dynamik und der innenpolitischen Stabilität gekoppelt.
6. Am wahrscheinlichsten ist, daß China seinen Entwicklungsweg in den nächsten fünfzehn Jahren bei zahlreichen Rückschlägen fortsetzen und folglich weder ganz »stark« noch ganz »schwach« sein wird. Daraus resultiert, daß Peking auf die Einbindungsstrategien Dritter situationsbedingt und selektiv eingehen und an traditionellen Koalitionsbildungsversuchen zur Eindämmung internationaler und regionaler Konkurrenten festhalten wird. Für die Realisierung des westlichen Ziels einer effektiven Verregelung der internationalen Sicherheitspolitik wird es (neben der diesbezüglichen Geschlossenheit des Westens) entscheidend sein, ob sich China in den vorgestellten Regimen und Foren als lernfähig erweist. In dieser Hinsicht kann man angesichts der geschilderten Einschränkungen und Defizite heute noch keine Prognose abgeben.

## Einleitung: Chinas Außenpolitik im Wandel

Seit Beginn der Wirtschaftsreformen ist auch Chinas Außenpolitik einem Wandel unterworfen. Mit wachsender ökonomischer Verflechtung nahm das Interesse der Volksrepublik an globaler Ordnungspolitik zu. In den neunziger Jahren gab Peking seine durch weitgehende Ablehnung der internationalen Ordnung geprägte Haltung auf und näherte sich etwa in Fragen der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen schrittweise internationalen Normen an.<sup>1</sup> Auf den Militäreinsatz gegen die Demonstranten auf dem Platz des Himmlischen Friedens (Tiananmen) im Juni 1989 folgte zwar erneut eine Phase der internationalen Isolation, diese konnte aber dank einer stabilen wirtschaftlichen Dynamik und der damit verbundenen zunehmenden Attraktivität des chinesischen Marktes rasch überwunden werden. Chinas »Rückkehr« in die Welt begann mit einer engagierten Außenpolitik gegenüber den Ländern Südostasiens: Anfang der neunziger Jahre normalisierte Peking sein Verhältnis mit Vietnam, knüpfte neue diplomatische Beziehungen mit Indonesien, Singapur und Brunei und beteiligte sich an der internationalen Regelung des Kambodscha-Konflikts.<sup>2</sup>

Während der vergangenen 25 Jahre stand Chinas Außenpolitik zumeist im Dienste des Ziels, die Volksrepublik in eine moderne, global wettbewerbsfähige Industrienation zu verwandeln. Dafür war man nach eigener Auffassung auf ein »friedliches internationales Umfeld« angewiesen. Bis in die Mitte der neunziger Jahre hinein bedeutete dies ein eher passives und reaktives Verhalten. Nicht nur wegen der Nachwirkungen von Tiananmen, sondern auch wegen der wachsenden Abhängigkeit des Landes von westlichen Kapital- und Technologieimporten hatte Deng Xiaoping zur außenpolitischen Zurückhaltung aufgefordert.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Siehe zum Beispiel Bates *Gill*, *Two Steps Forward, One Step Back: The Dynamics of Chinese Nonproliferation and Arms Control Policy-Making in an Era of Reform*, in: David M. *Lampton* (Hg.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978–2000*, Stanford 2001, S. 257–288.

<sup>2</sup> Vgl. Gerhard *Will*, *Die Politik der VR China gegenüber Südostasien nach dem Pekinger Massaker*, Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1991.

<sup>3</sup> Vgl. *Tang Shiping/Zhang Yunling*, *China's Regional Strategy*:

Das Ende des Kalten Krieges und die Selbstauflösung der Sowjetunion stellten aber auch die Volksrepublik als letzten der großen sozialistischen Staaten vor die Frage, wie sich die internationale Politik künftig entwickeln würde und welche Rolle China selbst darin spielen sollte. Zudem harrten zahlreiche Territorialkonflikte mit Nachbarn einer Lösung, ohne die eine deutliche Verbesserung der bilateralen Beziehungen nur schwer denkbar war.

Im Laufe der achtziger und neunziger Jahre trat China einer wachsenden Zahl internationaler und regionaler Institutionen und Foren bei,<sup>4</sup> um von Transferleistungen zu profitieren, Einfluß auf Agenden zu nehmen, gelegentlich aber auch, um zu verhindern, daß diese Foren zur Formulierung einer gegen China gerichteten Politik genutzt würden. Aus diesem Grunde schloß sich die Volksrepublik 1993 zum Beispiel dem Asean Regional Forum (ARF) an, einem transpazifischen Mechanismus für zwischenstaatliche sicherheitspolitische Konsultationen.<sup>5</sup> Bei seinem Beitritt bestand China darauf, daß die »Fünf Prinzipien der Friedlichen Koexistenz« (und damit des Nichteinmischungsgrundsatzes) innerhalb des ARF ebenso beachtet werden müßten wie die Prinzipien »Anti-hegemonismus« und Blockfreiheit sowie »faire und vernünftige« Ansätze bei Abrüstung und Rüstungskontrolle. Mittels dieser Formeln wurden bedeutende Konflikte wie die Taiwan-Frage, die Peking als inneres Problem ansieht, von einer multilateralen Befassung ausgenommen und der eigene regionale Handlungsspielraum gewahrt. Gleichzeitig verhinderte China gemeinsam mit anderen ostasiatischen Teilnehmern die Schaffung von verifizierbaren und sanktionier-

An Interpretation, Peking: Centre for Regional Studies, Chinese Academy of Social Sciences, 2004 (Working Paper Nr. 1), S. 2.

<sup>4</sup> Siehe z.B. Samuel S. *Kim*, *China in World Politics*, in: Barry *Buzan/Rosemary Foot* (Hg.), *Does China Matter? A Reassessment. Essays in memory of Gerald Segal*, London/New York 2004, S. 37–53 (40–42).

<sup>5</sup> Mitglieder des ARF sind: die 10 Asean-Staaten (Indonesien, Singapur, Malaysia, Philippinen, Brunei, Thailand, Vietnam, Kambodscha, Laos und Birma) sowie Australien, Kanada, China, die EU, Indien, Japan, Nord- und Südkorea, die Mongolei, Neuseeland, Pakistan, Papua-Neuguinea, die Russische Föderation und die USA.

baren Sicherheitsmechanismen innerhalb des ARF-Rahmens. Nachdrücklich bestritt die Volksrepublik die Übertragbarkeit euro-atlantischer Vorbilder gemeinsamer Sicherheit und bewertete die amerikanische Rolle in solchen Prozessen kritisch.

Während die chinesische Außenpolitik in den neunziger Jahren propagandistisch immer allergrößtes Gewicht darauf legte, »Hegemoniestreben« und Machtpolitik zu bekämpfen – was stets eine Anspielung auf die USA und ihre Politik war – bemühte sie sich gleichzeitig, territoriale Konflikte mit den Nachbarstaaten entweder zu lösen oder einzufrieren. Am erfolgreichsten war Peking mit diesen Bemühungen gegenüber den Staaten der ehemaligen Sowjetunion: Zwischen 1991 und 2004 konnte die Volksrepublik mit Rußland, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan etappenweise Einigungen über den Verlauf der gemeinsamen Grenzen erzielen. Kaum Fortschritte waren hingegen im Grenzdisput mit Indien zu verzeichnen; problematisch blieben auch die überlappenden Ansprüche mit Japan im Ostchinesischen Meer sowie mit Vietnam und anderen Asean-Staaten im Südchinesischen Meer.

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ging China von der Defensive zur diplomatischen Offensive über. Ausschlaggebend für diesen Kurswechsel waren die außenpolitische Erfahrung, die Peking im Zuge vermehrter Außenkontakte inzwischen erworben hatte, das gestärkte Selbstbewußtsein angesichts des anhaltenden Wirtschaftswachstums und eine größere Sensibilität für die eigene Verletzlichkeit als Folge gewachsener Interdependenz.

Der neue Aktivismus wurde durch eine Reihe außenpolitischer Entwicklungen begünstigt: Die »Heimholung« Hongkongs (1997) und Macaos (1999) unter dem Motto »ein Land, zwei Systeme« (das nach Auffassung Pekings auch auf Taiwans Vereinigung mit dem Festland angewandt werden soll) wurde als Wiedergutmachung historischer »Demütigungen« propagandistisch ausgenutzt. Während der ostasiatischen Krise von 1997/98 brachen Chinas Außenhandel und ausländische Direktinvestitionen in der Volksrepublik zwar ebenso ein wie in den Nachbarstaaten, aber der Renminbi war weiterhin nicht konvertibel, und die Pekinger Führung wurde weltweit gelobt, weil sie dem Abwertungsdruck widerstand. Gleichzeitig hatte die Krise die Abhängigkeit Indonesiens, Thailands und Südkoreas von westlich dominierten internationalen Finanzinstitutionen offenbart.

Regional und generell im sicherheitspolitischen Bereich blieb das Verhältnis zur pazifischen Vormacht

USA Fokus chinesischer Außenpolitik. Im März 1996 entsandte die Clinton-Administration zwei Flugzeugträgergruppen in die Nähe der Taiwan-Straße, wo China Raketenstarts und Manöver seiner Teilstreitkräfte durchführte, um den Ausgang der ersten freien Präsidentschaftswahlen in der Inselrepublik zu beeinflussen. Um diesen Konflikt zu entschärfen, aber auch, um Peking weiter in die Bemühungen um eine Lösung der nordkoreanischen Nuklearkrise einzubinden, bekannte sich Präsident Clinton seither zu einer »strategischen Partnerschaft« mit der aufsteigenden Regionalmacht. Sein Nachfolger George W. Bush nahm dieses Prädikat wieder zurück, im April 2001 kam es zwischen Washington und Peking sogar zu großen Spannungen, nachdem ein amerikanisches Spionageflugzeug auf der chinesischen Insel Hainan notgelandet war. Angesichts des Drängens der heimischen Wirtschaft und erst recht nach dem 11. September 2001 sah sich die Bush-Administration allerdings zu einer Überprüfung ihres harten chinapolitischen Kurses veranlaßt.

Aus chinesischer Sicht ist die Entwicklungsbilanz der Beziehungen zu den USA nach den terroristischen Anschlägen von New York und Washington gemischt. Während sich die bilaterale Atmosphäre durch Pekings Beteiligung am Kampf gegen den internationalen Terrorismus erheblich verbesserte, mußte die chinesische Führung die verstärkte Präsenz des amerikanischen Militärs und die Festigung von Allianzen und Sicherheitspartnerschaften der USA an der Peripherie der Volksrepublik als De-facto-Einkreisung wahrnehmen.<sup>6</sup> Chinas Bemühungen um eine Entschärfung des Nordkorea-Problems und eine Vertiefung der ost- und zentralasiatischen Zusammenarbeit können auch als Versuch interpretiert werden, diese Umklammerung zu durchbrechen. Angesichts dieser Tendenzen erscheint das bilaterale Verhältnis mittlerweile wieder stärker belastet.

Jiang Zemin, der bis November 2002 KPCh-Vorsitzender und bis März 2003 Staatspräsident war, hatte während seiner Amtszeit die »strategische Partnerschaft« mit Rußland vorangetrieben<sup>7</sup> und sich um ein besseres Verhältnis zu Washington bemüht. Unter seinem Nachfolger Hu Jintao haben sich die chinesischen Außenbeziehungen weiter diversifiziert. Angesichts der wachsenden Abhängigkeit der Volksrepu-

<sup>6</sup> Vgl. Willy Lam, *Beijing's Alarm over New »U.S. Encirclement Conspiracy«*, in: *China Brief*, 5 (12.4.2005) 8 (online).

<sup>7</sup> In diesem Zusammenhang hatten Peking und Moskau im Juli 2001 einen Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit unterzeichnet.

blik von Rohstoffimporten ist das Verhältnis zu mittel-östlichen, afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten wichtiger geworden, so daß auch in diesen Regionen die Konkurrenz mit den USA deutlich wird.

Insgesamt befindet sich Chinas Außenpolitik seit Ende der neunziger Jahre in einem (erstmalig 1998 in einem »neuen Sicherheitskonzept« angedeuteten) Wandlungsprozeß, bei dem traditionell realistische Ansätze und Gleichgewichtsdanken (Multipolarität), »flacher (d.h. wenig verbindlicher) Regionalismus« und eine zunehmend multilateralistische Rhetorik koexistieren. Doch findet dieser Wandel seine Grenzen in einem grundsätzlich defensiven Verständnis von Souveränität, das etwa in der Taiwan-Frage gelegentlich irredentistische Züge annimmt.

Ende 2003 manifestierte sich die veränderte Wahrnehmung der eigenen regionalen und internationalen Rolle in einer Debatte um den »friedlichen Aufstieg« Chinas, ein zunächst auf höchster politischer Ebene vertretenes Konzept, das allerdings ab Mai 2004 nicht mehr offiziell verfochten wurde. Der »friedliche Aufstieg« war intern aus mehreren Richtungen in die Kritik geraten: Argumentierten die einen, dieser Aufstieg sei angesichts der großen Probleme, denen sich das Land gegenübersehe, noch keineswegs garantiert, kritisierten die anderen begriffliche Assoziationen mit dem »Aufstieg« Deutschlands und Japans zu Anfang des 20. Jahrhunderts, und eine dritte Gruppe wandte sich gegen das Adjektiv »friedlich«, in dem sie eine unnötige Selbstbeschränkung sah. Seither verwendet die politische Führung die weniger kontroversen Formulierungen »friedliche« oder »gemeinsame Entwicklung« und betont so stärker das ökonomisch-kooperative Element. Gleichzeitig hält die Debatte um den »friedlichen Aufstieg« in Akademikerkreisen an. Ihre internationale und regionale Relevanz wird in den Fallstudien bewertet.

## Starkes China – Schwaches China

Die Reform- und Öffnungspolitik der Volksrepublik China hatte unter anderem zur Folge, daß sich ihre internationalen Wirtschaftsbeziehungen intensivierten. Ende 2001 trug Peking dieser wachsenden Verflechtung mit der Weltwirtschaft durch seinen Beitritt zur Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) Rechnung. China ist aber nicht nur zur drittgrößten Handelsmacht aufgestiegen (2004), sondern verfügt inzwischen auch über ein im Vergleich zu den achtziger Jahren erheblich größeres außenpolitisches und militärisches Gewicht. Besonders in der asiatisch-pazifischen Region, im Grunde aber weltweit wird zunehmend über den Aufstieg der Volksrepublik zu einem internationalen Akteur spekuliert, der die künftige Weltordnung entscheidend mitprägen wird. China wird von manchen Beobachtern bereits als kommende Supermacht betrachtet, die die amerikanische Vormachtstellung herausfordern oder gar beenden könnte.<sup>8</sup>

Trotz seiner unbestreitbaren ökonomischen Erfolge steht China im Inneren vor massiven Problemen, die der rasante, aber nicht abgeschlossene Transformationsprozeß mit sich bringt. Die wirtschaftlichen Entwicklungen haben einen politischen Reformdruck erzeugt, auf den die chinesische Führung bisher nur selektiv und widersprüchlich reagiert. Sie steht vor der Aufgabe, einer wachsenden Anzahl von Modernisierungsverlierern Kompensation anzubieten sowie politische und soziale Stabilität in einer sich rasch wandelnden Gesellschaft zu erhalten. Dabei bleibt ihr oberstes Ziel die Bewahrung des Machtmonopols der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh). Unter solchen Umständen stehen das nationale und internationale Vertrauen in die Lenkungs-fähigkeit der Partei und somit die Fortsetzung des Wachstumsprozesses und die Aufstiegsperspektive insgesamt auf dem Spiel.

Die Frage, ob und wie sich die Volksrepublik in die eigene Region und in das Staatensystem insgesamt integrieren läßt, ist von entscheidender Bedeutung für die künftige Entwicklung des internationalen Systems. Von der Antwort auf diese Frage hängt es ganz wesentlich ab, mit was für einem China es die Welt in Zu-

kunft zu tun haben wird. Die vorliegende Studie entwirft Szenarien für das mögliche regionale und internationale Agieren sowohl eines »starken« als auch eines »schwachen« Chinas. Der Blickwinkel ist in erster Linie sicherheitspolitisch. Die folgenden Analysen gehen des weiteren von einem Fortbestand der unipolaren Weltordnung aus, denn Peking wird angesichts seiner realen Möglichkeiten mittelfristig nicht in der Lage sein, die von den USA dominierte Struktur des globalen Systems im Verbund mit anderen oder gar allein durch eine multi- oder bipolare Ordnung abzulösen.

Der Begriff »starkes China« bedeutet also nicht, daß die Volksrepublik zum ernstzunehmenden weltweiten Konkurrenten der USA aufsteigt. Er beschreibt vielmehr das Ergebnis einer friedlichen Evolution, in deren Verlauf es Peking gelingt, die inneren Widersprüche des Reformprozesses schrittweise ab- und den Einfluß auf regionale und internationale Ordnungspolitik in gleichem Maße auszubauen. Ein »schwaches« China hingegen wäre eines, das an dieser Aufgabe scheitert: Ökonomischer Fortschritt, die bislang wichtigste legitimatorische Grundlage der Einparteiensherrschaft, würde zunehmend durch innere Konflikte konterkariert, das Machtmonopol der KPCh, begleitet von gewaltsamen Auseinandersetzungen, weiter erodieren.

Innere »Stärke« bzw. »Schwäche« bedingen außenpolitisches Verhalten. Nach diesen Prämissen sind, grob vereinfacht, vier Szenarien denkbar:

- ▶ ein friedliches und »starkes« China, das seine Modernisierung erfolgreich vorantreibt und außenpolitisch nach den Regeln der internationalen Gemeinschaft spielt;
- ▶ ein »schwaches« aber friedliches China, das aus der Defensive agiert und keinen eigenen Gestaltungswillen entwickelt;
- ▶ ein »starkes« China, das außenpolitische Ziele wie die Realisierung territorialer Ansprüche notfalls auch gewaltsam durchsetzt;
- ▶ ein »schwaches« China, das seine inneren Probleme durch außenpolitisches Abenteuer-tum zu kaschieren sucht.

Die beiden letztgenannten Szenarien scheinen die eher unwahrscheinlichen zu sein, obgleich sie in An-

<sup>8</sup> Vgl. z.B. John J. Mearsheimer, Better to Be Godzilla than Bambi, in: Foreign Policy, (Januar–Februar 2005) 146.

betracht des militanten Auftretens Pekings in der Taiwan-Frage nicht völlig ausgeschlossen werden können.

Der Fokus der chinesischen Außenpolitik liegt – trotz jüngster diplomatischer und wirtschaftsdiplomatischer Initiativen in Südamerika, dem Mittleren Osten und Afrika<sup>9</sup> – auf den eigenen Nachbarregionen, das heißt auf Nordostasien (beide Koreas, Japan und Taiwan<sup>10</sup>), Südostasien (die zehn Asean-Staaten), Zentralasien und Rußland sowie auf den Staaten Südasiens (Indien, Pakistan). Um Chinas relativen Einfluß auf diese Peripherie über einen längeren Zeitraum zu messen, wäre eine Analyse bilateraler Beziehungen, zum Beispiel der zwischen China und Indien, angesichts deren großer Volatilität im vergangenen Jahrzehnt eine wenig verlässliche Bezugsgröße. Eine solche Untersuchung müßte nicht zuletzt innenpolitische Entwicklungen auf *beiden* Seiten in Rechnung stellen und folglich mit einer sehr großen Anzahl von Variablen arbeiten. Auf der internationalen Ebene erscheint Pekings Politik im Weltsicherheitsrat wenig aufschlußreich, weil China hier als Vetomacht unter geringem institutionellen Druck steht. Einen besseren Untersuchungsrahmen bieten grundsätzlich regionale und internationale Regime mit einem Mindestmaß an institutioneller Verbindlichkeit. Solche Regime sind im engeren Umfeld der Volksrepublik noch rar, aber seit der ostasiatischen Krise von 1997/98 und der zweiten nordkoreanischen Nuklearkrise von 2002/03 hat das Interesse an institutionellen Auswegen aus dem Sicherheitsdilemma von Rüstung und Gegenrüstung zugenommen. Auf der Ebene der internationalen Wirtschaftsbeziehungen gilt dies für die WTO, in der sich Peking sowohl zu dem bestehenden Regelwerk als auch zu Vorschlägen seiner Weiterentwicklung verhalten muß. Die vorliegende Studie untersucht daher neben Chinas Agieren in der WTO das Auftreten Pekings in den regionalen Foren Nordost-, Zentral- und Südasiens. Im einzelnen sollen dabei besonders die Bemühungen der Volksrepublik um eine Multilateralisierung des nordkoreanischen Atomproblems und ihre Stellung gegenüber den (süd-)ostasiatischen Integrationsprojekten und der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit in Zentralasien beleuchtet und die Rückwirkungen ihres Vorgehens auf relevante Dritte wie die USA berücksichtigt werden.

<sup>9</sup> Vgl. Denis M. Tull, *Die Afrikapolitik der Volksrepublik China*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2005 (S 20/05).

<sup>10</sup> Taiwan ist nach der Rechtsauffassung Pekings ein inneres Problem.

Die jeweiligen externen Kräftekonstellationen haben ihrerseits Einfluß darauf, ob China aus einer Position der »Stärke« oder der »Schwäche« heraus agiert. Vor allem die Frage, ob Washington in einer der drei Nachbarregionen als zentraler Akteur engagiert ist, bestimmt den Aktionsspielraum Pekings mit. Während die USA als Alliierte Japans und Südkoreas an Nordostasien ein erhebliches strategisches Interesse haben, gilt dies für Zentralasien auch nach dem 11. September 2001 nur in eingeschränktem Maße. Die Region Südostasien gibt in dieser Hinsicht ein gespaltenes Bild ab: Gegenüber dem festländischen Teil hat Peking seit Anfang der neunziger Jahre seine wirtschafts- und sicherheitspolitische Rolle deutlich ausgebaut. Für die Staaten des Malaiischen Archipels dagegen bleiben die USA nicht nur wichtigster Absatzmarkt und Technologiepartner, sie haben ihrerseits für Washington nach dem 11. September auch wieder an Bedeutung als militärische Verbündete gewonnen. Vor diesem Hintergrund hat China versucht, mittels kooperativer Angebote und neuer (zunehmend ostasiatischer) Dialogformate Vertrauen zu bilden, um die amerikanische Führungsrolle langfristig herauszufordern. Wirtschaftlich hat China in Südostasien erheblich an Einfluß gewonnen, und einige Autoren glauben, daß auch die sogenannte »soft power« der Volksrepublik in der Region deutlich zugenommen hat.<sup>11</sup> Die Diskussion über Art und Umfang der chinesischen (im Vergleich zur amerikanischen, japanischen, australischen oder europäischen) Hilfe nach der Flutwelle im Indischen Ozean im Dezember 2004 zeigte allerdings, daß China – wenn es an den Maßstäben einer Großmacht gemessen wird – diese Rolle mangels logistischer und anderer Kapazitäten und Erfahrungen nur sehr unzureichend wahrnehmen kann.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> »Soft power« bezeichnet »die Fähigkeit, nicht durch Zwang oder Bestechung, sondern durch eigene Anziehungskraft zu bekommen, was man will. Sie erwächst aus der Attraktivität der Kultur, der politischen Ideale und der Politik eines Landes. Wenn andere unsere soft power«, Joseph S. Nye Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Washington, D.C.: Carnegie Council, 2004.

<sup>12</sup> Vgl. Jim Yardley, *Aid Effort Shows Limits of China's Rising Power*, in: *International Herald Tribune*, 4.1.2005, S. 5; China Shuns Significant Tsunami-Aid Role, in: *The Taipei Times* (online), 13.1.2005; Kathleen E. McLaughlin, *China Flexes Economic Muscle with Tsunami Aid*, in: *The San Francisco Chronicle* (online), 9.1.2005; Lim Tai Wei, *China and Its Management of Tsunami Aid*, Singapur: Singapore Institute for International Affairs, 27.6.2005, <[www.siiionline.org/china\\_tsunami\\_aid](http://www.siiionline.org/china_tsunami_aid)> (Zugriff: 30.6.2005).

## Chinas Innenverhältnisse: Wirtschaftliche und politische Risiken

Voraussetzung für ein »starkes« China ist ein nachhaltig hohes Wirtschaftswachstum. Ein »schwaches« China scheitert bei dem Versuch, den hierfür erforderlichen institutionellen Rahmen zu setzen. Diesbezügliche Probleme resultieren in erster Linie aus politischen Imperativen. Jetzt, im Jahre 2005, muß die Frage noch offenbleiben, ob Chinas politische und ökonomische Transformation gelingt.

Das derzeitige chinesische Wirtschaftswachstum beruht auf Exporten, Technologie- und Know-how-Importen, ausländischen Direktinvestitionen zur Finanzierung der Exportproduktion und inländischer Verschuldung zum Aufbau von Infrastruktur. Während die Exportstrategie bisher im großen und ganzen aufgegangen ist, haben die staatlichen Ausgabenprogramme in einen Teufelskreis aus Verschuldung und Korruption geführt, unter dem auch die Attraktivität der Volksrepublik für ausländische Investoren leiden könnte. Zusammengenommen dürften Haushaltsdefizit, Auslandsverschuldung, notleidende Kredite und Rentenansprüche zwischen 70 und 150 Prozent des chinesischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausmachen.<sup>13</sup> Ausdruck politikbedingter Marktverzerrungen sind die niedrigen Preise für Kredite, Energie

13 Vgl. Far Eastern Economic Review, 30.1.2003, S. 24–26. Diesem Soll stehen private Sparguthaben in Höhe von fast 800 Mrd. US-Dollar und Devisenreserven von über 600 Mrd. US-Dollar gegenüber, d.h. in der Summe beinahe 100% des BIP. Während die Sparer nach der von der WTO vorgeschriebenen Öffnung des Marktes für Bankdienstleistungen 2007 von den Staatsbanken zu privaten Anbietern abwandern könnten, wäre eine weitere Rekapitalisierung dieser Banken mittels Devisenreserven ggf. unter Inkaufnahme einer höheren Inflationsrate so lange denkbar, wie Peking die derzeitigen Kapitalmarktkontrollen beibehält. Allerdings haben die bisher erfolgten Rekapitalisierungen nur wenig Wirkung gezeigt. Im Falle einer deutlichen Aufwertung des Renminbi würde der Kapitalwert der Banken im Verhältnis zu den Aktiva weiter zurückgehen; vgl. Nouriel Roubini/Brad Setser, China Trip Report (April 2005), <<http://pages.stern.nyu.edu/~nroubini/ChinaTripReport-Roubini-Setser.pdf>> (Zugriff: 30.6.2005). Die geringfügige Aufwertung vom Juli 2005 ist allenfalls ein erster Schritt auf einem langen Weg zur vollen Konvertibilität, die Peking angesichts der strukturellen Schwächen seines Finanzwesens derzeit nach eigenem Bekunden nicht verfolgt, vgl. New York Times, 28.7.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 28.7.2005.

und Boden sowie ein trotz der jüngsten Aufwertung weiterhin unterbewerteter Renminbi. Zu den Konsequenzen gehören eine Immobilienblase in den urbanen Zentren, eine Überschuldung des Bankensektors und Überkapazitäten in einigen Branchen.<sup>14</sup> Damit nehmen regionale, sektorale und finanzielle Ungleichgewichte zu, die die chinesische Volkswirtschaft anfällig für Ausschläge der Weltkonjunktur machen.<sup>15</sup>

Waren bis Anfang der neunziger Jahre noch alle gesellschaftlichen Gruppen in unterschiedlichem Ausmaß Nutznießer eines gesamtwirtschaftlichen Wachstums von knapp zehn Prozent, so war die zweite Reformphase von vermehrter Arbeitslosigkeit und zunehmender regionaler und sektoraler Ungleichheit geprägt. Dabei mußten große Bevölkerungssegmente im Hinterland, auf dem Lande generell und in den unteren städtischen Einkommensgruppen nicht nur relativ, sondern auch absolut Einbußen hinnehmen.<sup>16</sup> Gleichzeitig kam es im Zuge unkontrollierter Urbanisierung und wachsender Kriminalität zu Problemen bei der Wasserversorgung, im Gesundheitswesen, im Bildungssektor und im Bereich der öffentlichen Sicherheit. Beobachter warnten bereits vor Staatszerfall, falls diese Entwicklungen anhalten sollten.<sup>17</sup>

Äußeres Anzeichen für den Ernst dieser Gefahr ist der Anstieg amtlich registrierter sogenannter »Massenzwischenfälle«<sup>18</sup> von 8700 im Jahr 1993 auf 74 000 im Jahr 2004.<sup>19</sup> Hatte sich der Protest Anfang der neunziger Jahre noch vornehmlich gegen Korruption und

14 Der BIP-Anteil aller notleidenden Kredite der Staatsbanken liegt vermutlich bei über 60%, siehe ebd.

15 Vgl. Enzo von Pfeil, Breaking the Cycle: Chinese Governance and Economic Fluctuation, in: China Brief, 4 (24.6.2004) 13 (online).

16 Vgl. Shaoguang Wang, Openness and Inequality: The Case of China, in: Issues and Studies, 39 (Dezember 2003) 4, S. 39–80 (52).

17 Ebd., S. 58.

18 Dazu werden friedliche Petitionen, Sit-ins, Demonstrationen und Protestversammlungen, Arbeiter- und Einzelhändlerstreiks, ethnische Unruhen und gewaltsame Zusammenstöße mit den Sicherheitsorganen gerechnet.

19 So der chinesische Minister für öffentliche Sicherheit, Zhou Yongkang, zitiert nach Howard W. French, Alarm and Disarray on Rise in China, in: International Herald Tribune, 24.8.2005.

Funktionärswillkür auf dem Lande gerichtet, so wendete er sich seither zunehmend gegen die Umwidmung von Wohngrundstücken, gegen Entlassungen, zurückgehaltene Sozialleistungen bzw. die Nichtauszahlung von Löhnen und Altersbezügen durch Staatsbetriebe. Erst angesichts dieses massiven Unruhepotentials entschied sich die Zentralregierung für gezielte Hilfen zugunsten des Hinterlands, für migrationsrechtliche Reformen und den Aufbau eines rudimentären Systems der sozialen Sicherung in den Städten.

Während sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Volksrepublik bei Gütern und Dienstleistungen von den Auswirkungen der Ostasienkrise von 1997/98 rasch erholte und die Regierung ab 2003 sogar Maßnahmen ergreifen mußte, um eine Überhitzung der Wirtschaft zu verhindern,<sup>20</sup> gingen im Staatssektor bis 2004 fast 28 Millionen industrielle Arbeitsplätze verloren.<sup>21</sup> Auch die Vermutung, daß der WTO-Beitritt Ende 2001 zumindest anfänglich eher zu einem Anstieg der städtischen Arbeitslosigkeit und zu ländlicher Unterbeschäftigung beitragen würde, weil er die inländischen Güter- und Warenmärkte für ausländische Konkurrenz öffnete, bestätigte sich. Gleichzeitig erbrachten die Investitionen in die binnenländische Infrastruktur regional unterschiedliche Ergebnisse und erhöhten das Korruptionsrisiko, ohne eine deutliche Verlagerung ausländischer Direktinvestitionen in ärmere Provinzen nach sich zu ziehen.

War die Mehrzahl der chinesischen Beobachter noch bis 1989 von der Möglichkeit einer friedlichen Evolution ausgegangen, so führten die grassierende Korruption und die amtlich propagierte negative Wahrnehmung der »chaotischen« Entwicklung in Rußland zu einer Verlangsamung der innenpolitischen Liberalisierung. Gleichzeitig schwankte die politische Führung zwischen den Optionen, die Parteibasis zu erweitern oder die Kontrolle über eine zunehmend fragmentierte Gesellschaft wiederherzustellen. Nach dem Tiananmen-Massaker im Juni 1989 sollten mehr als zehn Jahre vergehen, bevor der dann scheidende

Staats- und Parteivorsitzende Jiang Zemin die KPCh für Privatunternehmer öffnete. Dabei orientierte er sich weniger an westlichen Vorbildern als an Singapur bzw. dem Südkorea der achtziger Jahre, also an staatszentrischen Modellen einer Kooptierung der Wirtschaft durch die Politik, in denen Rechtstaatlichkeit weitgehend auf den Bereich von Handel und Investitionen beschränkt blieb.

Auch nach gut zwei Dekaden Reformpolitik übt der Staat beträchtlichen Einfluß auf die Wirtschaft Chinas aus. Zwar steuern die gut 150 000 großen Staatsbetriebe nur etwa 15 Prozent zur industriellen Produktion bei, aber bei allen größeren Unternehmen, die privatisiert wurden, sicherte sich der Staat in der Regel eine Sperrminorität. Da er außerdem Mehrheitsbeteiligungen an zahlreichen kleinen oder mittelgroßen Aktiengesellschaften und Genossenschaften hält, werden bis heute erst 30 bis 40 Prozent der Industrieproduktion von einem Privatsektor erwirtschaftet, der – trotz verfassungsrechtlicher Aufwertung im März 2004 – zum Beispiel bei der Kreditvergabe weiterhin benachteiligt ist.<sup>22</sup>

Unter dem Motto »das Volk zuerst« hat sich die neue chinesische Führung unter Hu Jintao seit ihrer Machtübernahme 2003 bemüht, von Jiangs Politik des Werbens um neue Wirtschaftseliten und der Konzentration auf die Küstenregion abzuweichen und ihre Aufmerksamkeit den benachteiligten Regionen zuzuwenden. Diese Ansätze waren jedoch kaum von Erfolg gekrönt: Zu stark war die Eigendynamik des alten Wachstumsmodells, zu tief die Verwurzelung der Korruption. Gleichzeitig unterblieb eine politische Öffnung, die den Modernisierungsverlierern die legitime Vertretung ihrer Anliegen ermöglicht hätte.<sup>23</sup>

Ersatzweise ist die Parteiführung zunehmend versucht, ihre schwindende marxistische Legitimation durch eine Belebung nationalistischer Affekte neu zu begründen. Vor diesem Hintergrund wurde im Frühjahr 2005 über mehrere Wochen eine antijapanische

<sup>22</sup> Vgl. *Deutsche Bank Research*, Unternehmensreform und Aktienmarktentwicklung in China, Frankfurt a.M., 9.7.2004, S. 5. Den Rest der Produktion steuern Genossenschaften, kommunale Unternehmen etc. bei.

<sup>23</sup> Die 1997 in ganz China verbindlich eingeführten freien Wahlen zu Dorfkomitees sind eher Ausdruck von Management-Defiziten der kommunistischen Funktionäre als eines Bekenntnisses zu gradueller Demokratisierung. Auf der nächsthöheren Ebene der Städte ist es bei einigen Experimenten geblieben, vgl. Lianjiang Li, *Popular Demands for Village Elections in Rural China*, Washington, D.C.: Carnegie Council, 2005, <[www.cceia.org/viewMedia.php/prmTemplatelD/8/prmID/564](http://www.cceia.org/viewMedia.php/prmTemplatelD/8/prmID/564)> (Zugriff: 28.9.2005).

<sup>20</sup> Auf konjunkturelle Ausschläge hat Peking bisher weniger mit marktwirtschaftlichen Mitteln als mit diskretionären Maßnahmen in Form administrativer Einzelanweisungen reagiert, deren Wirkung mangels effektiver administrativer Hierarchien zwischen der Zentralregierung, den Provinzen und den Regionen suboptimal sind, vgl. *von Pfeil*, *Breaking the Cycle* [wie Fn. 15].

<sup>21</sup> Vgl. *Millions to Be Laid Off as State Firms Streamline*, Xinhua, 9.1.2004, zitiert in: *Asian Labour News* ([www.asianlabour.org/archives/000527.html](http://www.asianlabour.org/archives/000527.html)).

Protestkampagne in den großen Städten geduldet. Während solche Tendenzen insbesondere bei Studenten und Vertretern der städtischen Mittelschichten auf Widerhall stoßen, scheitert eine zivilgesellschaftliche »Evolution von unten« derzeit noch an den alten Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft und an den staatlichen Bemühungen um eine Kontrolle von Nichtregierungsorganisationen, die allenfalls auf spezifischen Themengebieten wie der Umweltpolitik begrenzte Wirkung entfalten können.

Daß China ein nachhaltiges Wachstum erlebt und das Land auf dieser Grundlage einen evolutionären »Aufstieg« vollzieht, ist auf zwei verschiedenen Wegen vorstellbar: zum einen, indem es an der Wachstumsstrategie festhält, die Entflechtung von Wirtschaft und Politik weiterbetreibt und die Demokratisierungspolitik zur (kurzfristig vornehmlich emotionalen) Kompensation der Modernisierungsverlierer fortführt. Ein solches China wäre zwangsläufig regional und international eingebunden. Die Unwägbarkeiten dieses Weges bestehen in den Risiken des Demokratisierungsprozesses. Demokratisierungsdruck würde sich allerdings mittelfristig auch bei einem Festhalten der KPCh an Macht und Pfünden aufbauen. Insofern dürfte das zweite – wirtschaftsnationalistische – Szenario, bei dem neue Handelshemmnisse errichtet bzw. alte beibehalten und international agierende Konzerne mit staatlicher Förderung aufgebaut werden, zunehmend mit politischem Nationalismus und externen Reibungsverlusten einhergehen, die jenes »friedliche Umfeld« destabilisieren würden, das die Volksrepublik erklärtermaßen für ihren »Aufstieg« benötigt.

Sollte China vor beiden Wegen zurückscheuen und es mit weiterem Improvisieren versuchen, wären sein Wachstum und damit sein »Aufstieg« mittelfristig gefährdet. In diesem Fall dürfte sich der Druck von innen und außen in stabilitätsbedrohendem Maße erhöhen.

## Die internationale Ebene: Die Welthandelsorganisation

Am 11. Dezember 2001 trat China nach langen Verhandlungen der WTO bei. Obgleich der Volksrepublik der Status eines Entwicklungslands zuerkannt wurde, mußte sie in puncto Marktöffnung und Liberalisierung weitreichende, in der Geschichte des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) und der Welthandelsorganisation (WTO) beispiellose Verpflichtungen eingehen. Peking gestand nicht nur erhebliche Zollsenkungen (auf einen Durchschnittszoll von 9% bei Industriewaren und von 15% bei Agrargütern) und einschneidende Marktöffnungen im Dienstleistungssektor zu, sondern auch die vollständige Öffnung der inländischen Distribution und des Bankensektors. Außerdem verpflichtete sich China, sämtliche Praktiken, die ausländische Unternehmen diskriminieren, zu beseitigen, generell auf Exportsubventionen zu verzichten und die Agrarsubventionen auf 8,5 Prozent des Produktionswerts zu begrenzen. Seinen Handelspartnern mußte China außerordentliche Schutzklauseln einräumen – generelle in Form von Anti-Dumpingzöllen und spezielle im Textil- und Bekleidungssektor. Der Beitritt zur WTO bestätigte in sichtbarer Weise den Wandel der Volksrepublik von einer sozialistischen Planwirtschaft zu einem überwiegend marktwirtschaftlichen System, das mit den allgemeinen Prinzipien und Regeln des multilateralen Handels kompatibel ist. Er kann für Chinas Einbindung in globale Regelwerke als Meilenstein gelten.

In der Volksrepublik wurden mit diesem Beitritt hohe ökonomische und politische Erwartungen verbunden. Auf wirtschaftlichem Gebiet rechnete man mit einer nachhaltigen Steigerung der Exporte und der Direktinvestitionen und, daraus abgeleitet, einem langfristig höheren gesamtwirtschaftlichen Wachstum, einer Zunahme an Beschäftigung und einer Modernisierung der Binnenwirtschaft. Die chinesische Führung ging davon aus, daß diese positiven Effekte die gleichzeitig auftretenden negativen Wirkungen wie Beschäftigungsverluste oder Verdrängung einheimischer Produktion längerfristig mehr als ausgleichen würden. Zu diesen wirtschaftlichen Motiven kam ein innen- und ein außenpolitisches Kalkül: Im Innern waren die rechtsverbindlich eingegangenen WTO-Verpflichtungen ein mächtiges Instrument gegen Reform-

gegner. Außenpolitisch erhoffte man sich im Verhältnis zu den wichtigsten Handelspartnern ein Ende jeglicher Exportdiskriminierung und eine dauerhafte Entkoppelung wirtschaftlicher und politischer Themen. Alle WTO-Mitglieder waren fortan verpflichtet, Handelsstreitigkeiten mit China regelgebunden, in WTO-konsistenter Form und ohne Bezug zur Pekinger Außen- oder Menschenrechtspolitik auszutragen. Infolge des Beitritts konnte China fortan mit einem geregelteren Marktzugang für seine Exporte rechnen. Vor allem entfiel nunmehr die als demütigend empfundene Prozedur der jährlichen Erneuerung der Meistbegünstigung durch den amerikanischen Kongreß, bei der regelmäßig die Menschenrechtslage in der Volksrepublik zur Sprache gekommen war.

### Implementierung der WTO-Beitrittsverpflichtungen

Chinas anhaltende binnen- und außenwirtschaftliche Dynamik bezeugt, daß sich die Erwartungen in der wirtschaftlichen Praxis im großen und ganzen erfüllt haben. Gleichzeitig war Pekings WTO-Beitritt auch für die Handelspartner von großer Bedeutung. Multinationale Unternehmen blickten fasziniert auf die Gewinnmöglichkeiten des chinesischen Binnenmarkts und Fertigungsstandorts. Der mit dem Beitritt festgelegte Liberalisierungsfahrplan erleichterte ihnen den Marktzugang und bot ihnen langfristige Planungssicherheit. Aus der Sicht des Auslands können die avisierte Marktöffnung und die grundsätzliche Zusicherung von Rechtssicherheit als erhebliche Zugeständnisse des chinesischen Zentralstaats und Einparteienregimes gewertet werden. Unter anderem wurde festgelegt, daß sich die Volksrepublik in exakt definierten Fragen einer internationalen Handelsjurisdiktion zu unterwerfen hat. Damit hat China nicht nur im internationalen Güter- und Leistungsverkehr mit den WTO-Staaten, sondern auch im Bereich der nationalen Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit Souveränitätseinbußen hingenommen.

Anfangs herrschte unter Beobachtern große Skepsis, ob Peking seine Zusagen einhalten würde. Zweifel bestanden insbesondere, ob die Volksrepublik den

Distributionssektor wirklich vollständig öffnen, die Eigentumsrechte schützen und den inländischen Bankenmarkt wie vereinbart bis Jahresende 2006 öffnen würde und ob die Zollsenkungen im Agrarbereich gelingen könnten. Denn die von China eingegangenen Verpflichtungen waren in bezug auf Umfang, Komplexität und politische Tragweite beispiellos. Grundsätzliche Zweifel richteten sich darüber hinaus auf die institutionelle Fähigkeit der Volksrepublik, die Verpflichtungen landesweit in die Tat umzusetzen. Gemessen an diesen doch sehr weitreichenden Bedenken sind die Erfahrungen der WTO und der einzelnen Handelspartner mit den Leistungen Chinas überwiegend positiv. Dies gilt sowohl für die wirtschaftlich-faktische als auch für die formaljuristisch-institutionelle Ebene der Implementierung der Vertragsinhalte.

An der chinesischen Importstatistik ist abzulesen, daß sich der durch den WTO-Beitritt in Gang gesetzte Liberalisierungsprozeß auch in wachsenden Einfuhren niederschlägt. Der Vergleich der Jahre 2001 und 2004<sup>24</sup> zeigt hier ein etwas stärkeres Wachstum der Importe (+134%) als der Exporte (+130%) und sehr dynamische Veränderungen in der regionalen und sektoralen Zusammensetzung von Importen und Exporten.<sup>25</sup> Zwar ist die fulminante Entwicklung der vergangenen drei Jahre primär durch das Wachstum und den Strukturwandel der chinesischen Wirtschaft und nicht durch das Außenhandelsregime bedingt. Auch ist das Importwachstum seit Anfang 2004 deutlich abgeflacht. Offensichtlich ist aber auch, daß staatliche Einflußnahme die außenwirtschaftliche Expansion und die strukturellen Veränderungen nicht behindert hat. Im Gegenteil: Die erfolgten Liberalisierungen haben diesen Prozeß weiter beschleunigt.

Ferner läßt sich die Implementierungsbereitschaft bzw. -fähigkeit der chinesischen Außenhandelsbehörden anhand multilateraler und nationaler Evaluierungen relativ gut ermessen.<sup>26</sup> Obgleich China ver-

glichen mit anderen Entwicklungsländern sehr weitreichende Verpflichtungen eingegangen ist, stellen die bisher vorliegenden Erfahrungsberichte dem Land im allgemeinen ein gutes, wenn nicht sehr gutes Zeugnis aus. Ernsthafte Verstöße gegen Buchstaben oder Geist des WTO-Vertrags wurden bis jetzt nicht verzeichnet. Die offiziellen Beurteilungen der Jahre 2002, 2003 und 2004 fielen sukzessive günstiger aus. Nichtsdestotrotz gibt es zahlreiche Probleme in Einzelbereichen. Insgesamt ergibt sich ein differenziertes Bild.<sup>27</sup>

- ▶ Die beim WTO-Beitritt zugesagten Zollsenkungen wurden von China termingerecht umgesetzt. Mit einem Durchschnittszollsatz von unter 10 Prozent ist der chinesische Zollschatz heute einer der niedrigsten unter den Entwicklungs- und Schwellenländern.
- ▶ Infolge des weitreichenden Abbaus von Einfuhrquoten, Importlizenzen und Gebietsmonopolen ist Chinas Importregime inzwischen eines der liberalsten unter den Schwellenländern; es ist sogar liberaler, als dies in entsprechenden Entwicklungsstadien in Japan, Südkorea oder Taiwan der Fall war.
- ▶ Die Implementierung der WTO-Verpflichtungen liegt in manchen Bereichen hinter dem Zeitplan zurück, aber es ist nicht erkennbar, daß dies aufgrund systematischer Obstruktion erfolgt wäre. Peking versucht anscheinend, die aus chinesischer Sicht zu schmerzhaften Liberalisierungsmaßnahmen hinauszuzögern.
- ▶ Planmäßige Marktöffnungen in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Transport und Logistik, Mobilfunk, Leasing, Verpackung und Tourismus stehen Diskriminierungen ausländischer Anbieter

<sup>27</sup> Die folgende zusammenfassende Beurteilung stützt sich auf folgende Quellen: China Trade Trends and WTO Compliance, in: China Economic Quarterly (Hongkong), 7 (2004) 3, S. 20–23; *European Union Chamber of Commerce in China*, Position Paper, Peking, Oktober 2004; Veron Mei-Ying Hung, China's WTO Commitment on Independent Judicial Review: Impact on Legal and Political Reform, in: The American Journal of Comparative Law, 52 (2004), S. 77–132; Razeen Sally, China's Trade Policies and Its Integration into the World Economy. Paper prepared for the IGD/SAAIA SACU-China FTA Workshop, Johannesburg, 28.–29.9.2004, S. 34, <[www.lse.ac.uk/collections/internationalTradePolicyUnit/documents.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/internationalTradePolicyUnit/documents.htm)> (Zugriff: 30.6.2005); *The US-China Business Council*, Highlights of China's WTO Implementation Efforts, June 2004, <[www.uschina.org/public/documents/2005/04/wtocompliance-2004.pdf](http://www.uschina.org/public/documents/2005/04/wtocompliance-2004.pdf)> (Zugriff: 6.6.2005); *United States Trade Representative*, 2004 Report to Congress on China's WTO Compliance, Washington, D.C., Dezember 2004, <[www.ustr.gov/assets/Document\\_Library/Reports\\_Publications/2004/asset\\_upload\\_file281\\_6986.pdf](http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2004/asset_upload_file281_6986.pdf)> (Zugriff: 6.6.2005).

<sup>24</sup> 2001 ist das letzte Berichtsjahr vor dem WTO-Beitritt, 2004 das letzte Berichtsjahr, zu dem Daten vorliegen.

<sup>25</sup> Zu Volumen und Struktur des chinesischen Außenhandels vgl. *International Monetary Fund (IMF)*, Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D.C., 2004, und China Statistical Yearbook, Peking: China Statistics Press, 2004.

<sup>26</sup> Schon im WTO-Beitrittsprotokoll ist festgelegt, daß die Umsetzung der WTO-Verpflichtungen über acht Jahre im Rahmen förmlicher Inspektionen (»Transitional Review Mechanism«) verfolgt werden soll. Dabei registrieren 16 Sektorausschüsse die erzielten Fortschritte und befinden über notwendige künftige Maßnahmen. Darüber hinaus überprüfen die USA und die EU jährlich die Erfüllung der von China eingegangenen Verpflichtungen.

in den Bereichen Bau, Ingenieurdienstleistungen, Stadtplanung und Telekommunikationsfestnetz gegenüber.

- ▶ Das im April 2004 erlassene neue Außenhandelsgesetz ermöglicht ausländischen Anbietern einen im Prinzip freien Zugang zu den chinesischen Distributionskanälen. Die administrative Umsetzung dieser Liberalisierung erfolgt aber schleppend.
- ▶ In der Frage des gewerblichen Rechtsschutzes wurden auf nationaler Ebene maßgebliche Gesetze und Aktionspläne erlassen. Auf Provinz- und Kommunalebene werden die Vorgaben allerdings nur unzureichend befolgt.
- ▶ Zur Gewährleistung von Rechtssicherheit schreibt ein Erlaß vor, daß alle WTO-bezogenen Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen im Einspruchsfall einer unabhängigen und unparteiischen gerichtlichen Revision unterliegen. Diese Vorschrift wurde konsequent umgesetzt. Gleichwohl gibt es weiterhin Versuche interessierter Parteien, die Rechtsprechung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die Revisionsinstanzen erweisen sich überdies als korrumpierbar.
- ▶ Der an sich offene Marktzugang wird zuweilen mittels technischer Handelshemmnisse erschwert, so zum Beispiel durch Lebensmittelkontrollen und Pflanzenschutz im Agrarsektor oder durch Anwendung sektoraler Industrienormen in den Bereichen Baumaterialien, Pharmazie, Kosmetik und Telekommunikation. Zudem werden Anti-Dumping-Maßnahmen als offensichtlich neues Instrument des Importschutzes aktiv eingesetzt; dies allerdings mit begrenzter Wirkung.
- ▶ In Konfliktfällen reagiert die chinesische Außenhandelspolitik auf ausländischen Druck. So wurde eine Regulierung wieder aufgegeben, die exklusiv nationale Verschlüsselungsstandards für Mobiltelefone vorsah. Das erste gegen China angestrebte Streitschlichtungsverfahren führte zur Aufhebung einer diskriminierenden Mehrwertsteuerbefreiung für die einheimische Halbleiterproduktion. Auch künftig gilt das Prinzip der Inländerbehandlung für Tochtergesellschaften ausländischer Hersteller von Halbleitern und Software in der Volksrepublik. Ein Konflikt zwischen China und der EU um ausbleibende chinesische Kokslieferungen konnte ebenfalls beigelegt werden.

## Chinas Rolle in der WTO und in der internationalen Handelspolitik

Pekings WTO-Beitritt hat für die Welthandelsorganisation selbst und für die Fortentwicklung des multilateralen Handelssystems große Bedeutung. China hat sich infolge seiner außenwirtschaftlichen Dynamik nicht nur zu einer führenden Handelsnation entwickelt, sondern auch zum Motor der wirtschaftlichen Globalisierung. Ohne die Einbeziehung der Volksrepublik wäre die WTO unvollständig geblieben. Für die Welthandelsorganisation und das Welthandelssystem ist daher nicht allein die Frage regelkonformen Verhaltens relevant. Wichtig sind vielmehr auch die Ausgestaltung und Qualität der chinesischen Handelspolitik, Pekings Positionierung in der laufenden Doha-Welthandelsrunde und mittelfristig seine Rolle innerhalb der multilateralen Handelsordnung.

Die handelspolitischen Interessen der Volksrepublik ergeben sich aus ihrem sehr spezifischen Außenhandelsprofil. Im Verhältnis zu anderen Entwicklungs- und Schwellenländern gibt es Gemeinsamkeiten, aber auch markante Konkurrenz- und Konfliktbeziehungen. Die Gemeinsamkeiten bestehen in der Betonung der Entwicklungsdimension der internationalen Handelspolitik, in der Frontstellung gegenüber den westlichen Industrieländern oder gegenüber bestimmten industriellen Interessengruppen (z.B. der Pharmalobby) und in der Ablehnung einer Erweiterung des WTO-Vertragswerks um Sozial- und Umweltstandards. Ansonsten unterscheidet sich Chinas handelspolitisches Profil deutlich von dem der meisten anderen Entwicklungs- und Schwellenländer. Zum einen profitiert das Land aufgrund seiner außenwirtschaftlichen Offenheit und Dynamik deutlich mehr als andere vom multilateralen Handelssystem. Zum anderen ist die Volksrepublik aufgrund ihrer Wettbewerbsstärken in der gesamten Palette der verarbeitenden Industrie an einem ungehinderten und möglichst noch leichteren weltweiten Marktzugang interessiert. Und schließlich profitiert sie als Netto-Agrarimporteur von niedrigen, subventionierten Weltmarktpreisen für landwirtschaftliche Produkte.<sup>28</sup>

Von einem Scheitern der Doha-Welthandelsrunde und einer daraus resultierenden Verschlechterung des handelspolitischen Klimas wäre China weitaus stärker

<sup>28</sup> Vgl. Rolf J. Langhammer, China and the G-21: A New North-South Divide in the WTO after Cancún?, Kiel: Kiel Institute for World Economics, 2004 (Kiel Working Paper Nr. 1194), S. 6–13.

betroffen als die überwiegend binnenorientierten Entwicklungs- und Schwellenländer Afrikas, Lateinamerikas und Südasiens. Als leistungsstarker Exporteur von Industrieprodukten, der über eine Strategie der Verdrängung nach größeren Welthandelsanteilen strebt, ist die Volksrepublik vor allem an der Stärkung des Multilateralismus und der Fortführung des handelspolitischen Liberalisierungsprozesses interessiert. Marktöffnungen, der Abbau der Zolleskalation, die Konsolidierung der WTO-bezogenen Regelbindung und die Eindämmung der Marktabschottung über Schutzklauseln und Anti-Dumping-Verfahren würden China mehr als anderen Staaten zugute kommen.<sup>29</sup> Die daraus resultierende Interessenlage spiegelt sich auch in den offiziellen chinesischen Positionen in der laufenden Welthandelsrunde wider.

Innerhalb der WTO vertritt Peking seine Interessen allerdings deutlich weniger offensiv als andere große Schwellenländer wie Brasilien, Indien oder Südafrika oder auch die großen Industriestaaten(-gemeinschaften) wie die USA, die EU oder Japan. Im Gegenteil, das Verhalten der Volksrepublik auf der handelspolitischen Bühne wird als multilateralismuskonform, geschäftsmäßig, ausgleichend und kompromißfähig beschrieben.<sup>30</sup> Dieses vorsichtige Agieren ist Deng Xiaopings Postulat nach genereller außenpolitischer Zurückhaltung<sup>31</sup> ebenso verpflichtet wie Chinas Status als Newcomer in der internationalen Handelspolitik und WTO-Neumitglied.<sup>32</sup>

Das Auftreten Pekings ist aber auch Ausdruck des konsequenten Verfolgens seiner außenwirtschaftlichen Interessen. Indem Fertigwaren »made in China« weltweit Importmärkte penetrieren und gezielt Wettbewerber verdrängen, ist die Volksrepublik zu einem Störfaktor im Welthandel geworden. Peking kann und will es sich jedoch nicht leisten, seine wichtigsten Handelspartner gegen sich aufzubringen. Anstatt aufzutumpfen oder prononcierte Forderungen zu stellen, erachtet man es für klüger, sich bedeckt zu halten. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Volksrepublik 2003 in Cancún nicht als lautstarker

Anwalt der Entwicklungsländer auftrat. Diese Rolle überließ man getrost Brasilien. Chinas Beteiligung an der G-21-Gruppe von Cancún<sup>33</sup> darf angesichts der grundsätzlichen Interessendivergenzen auch als Geste der Solidarität gewertet werden, mit der sich Peking als Exporteur von Fertigwaren und Importeur von Energie und Rohstoffen Goodwill verschaffen wollte. Diese Taktik ist aufgegangen, und die meisten Schwellenländer haben die Volksrepublik mittlerweile als Marktwirtschaft anerkannt. Damit ist ihnen fortan eine willkürliche Festlegung von Referenzpreisen im Rahmen von Anti-Dumping-Verfahren gegen chinesische Exportprodukte verwehrt.<sup>34</sup>

Chinas handelspolitische Zurückhaltung und Kompromißbereitschaft stößt allerdings immer dann an Grenzen, wenn Konfliktfälle eine eigene Symbolkraft besitzen und innenpolitisch Aufmerksamkeit erregen. Es gibt drei prominente Beispiele dafür, daß die Volksrepublik handelspolitisch eine härtere Gangart einlegt oder unnachgiebig wird, wenn die Exportchancen des Landes nach ihrer Ansicht durch die Industrieländer willkürlich beschränkt werden:

- ▶ Nachdem das japanische Landwirtschaftsministerium im Frühjahr 2001 einen Importschutz für drei an sich unbedeutende Agrarprodukte verfügt hatte, eskalierte China den handelspolitischen Streit durch die Verhängung hoher Strafzölle auf sensible Industrieprodukte und zwang Japan auf diese Weise zum Einlenken.
- ▶ Nachdem die USA und die EU angekündigt hatten, die nach dem Auslaufen des Multifaserabkommens 2005 drastisch zunehmenden Textilimporte aus China mittels Quoten beschränken zu wollen, nahm Peking freiwillig erhobene Exportzölle auf 81 Textilprodukte zurück und drohte damit, von einer weiteren Öffnung seines Agrar- und Dienstleistungsmarkts abzusehen. Auch wenn die chinesische Erbitterung über die protektionistischen Abwehrmaßnahmen des Westens nachvollziehbar ist, so muß doch berücksichtigt werden, daß die Volks-

<sup>29</sup> Ebd., S. 21–28; *Sally*, China's Trade Policies [wie Fn. 27], S. 35–38.

<sup>30</sup> Vgl. *Sally*, China's Trade Policies [wie Fn. 27], S. 34–36.

<sup>31</sup> Vgl. *Tang Shiping/Zhang Yunling*, China's Regional Strategy [wie Fn. 3].

<sup>32</sup> Vgl. Glenda *Mallon*, China's Post-Accession WTO Stance, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER), August 2004, (NBER Working Paper Nr. 10649), S. 3, <[www.nber.org/papers/W10649](http://www.nber.org/papers/W10649)> (Zugriff: 30.6.2005); *Sally*, China's Trade Policies [wie Fn. 27], S. 36.

<sup>33</sup> Ägypten, Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Indien, Indonesien, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Paraguay, Peru, Philippinen, Südafrika, Thailand, Türkei und Venezuela. Der G-21 gingen die Vorschläge der EU und der USA zum Abbau der Agrarsubventionen und zur Liberalisierung des Außenhandels mit Agrargütern in Cancún nicht weit genug. Sie beharrten auf einer strikten Einhaltung der zuvor in Doha gemachten Zusagen.

<sup>34</sup> Eine ähnliche Auffassung zu Chinas Handelspolitik vertreten: *Langhammer*, China and the G-21 [wie Fn. 28], S. 21–28, und *Sally*, China's Trade Policies [wie Fn. 27], S. 34–36.

republik ihren Handelspartnern 2001 zugestanden hatte, gegebenenfalls Schutzklauseln gegen chinesische Textilimporte geltend zu machen. Der Verzicht auf eigene Marktöffnungsschritte wäre dagegen ein eindeutiger Verstoß gegen die WTO-Beitrittsverpflichtungen der Volksrepublik.<sup>35</sup>

- ▶ Der nachdrücklichen Aufforderung von Seiten der USA, angesichts einer seit Ende 2001 anhaltenden Schwäche des US-Dollars den Festkurs des Renminbi gegenüber dem Dollar zu lockern und eine Aufwertung der eigenen Währung zuzulassen, widersetzte sich China unter Verweis auf die nationale geldpolitische Souveränität lange Zeit beharrlich, und wurde daher von Washington des Währungsdumpings beschuldigt. Erst am 21. Juli 2005 löste Peking die feste Koppelung der eigenen Währung an den US-Dollar und ersetzte sie durch eine Bindung an einen Währungskorb. Gleichzeitig wurde der Renminbi geringfügig (um 2,1%) gegenüber dem US-Dollar aufgewertet. Mit dieser Vorgehensweise machte Peking deutlich, daß China eine autonome Geldpolitik verfolgt und Anspruch auf Mitsprache in der internationalen Währungs- und Finanzpolitik erhebt.

Im regionalen ostasiatischen Kontext erfährt die grundsätzlich multilaterale Ausrichtung der chinesischen Handelspolitik eine noch wesentlichere Einschränkung. Anfang 2004 trat ein zwischen der Zentralregierung in Peking und der Sonderverwaltungszone Hongkong geschlossenes bilaterales Abkommen für eine engere wirtschaftliche Partnerschaft (Closer Economic Partnership Agreement, CEPA) in Kraft. Bereits im November 2002 hatte China mit der Asean ein Rahmenabkommen für eine umfassende wirtschaftliche Zusammenarbeit unterzeichnet, das den Plan einer Freihandelszone (Asean-China Free Trade Agreement, ACFTA) einschließt. Weitere Handelsabkommen mit Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland, Indien und Zentralasien sind in der Diskussion. Während die Handelspartner der Volksrepublik auf eine Teilhabe am chinesischen Wachstum hoffen, strebt Peking nach sicheren Absatz- und Beschaffungsmärkten in einer zusammenwachsenden ostasiatischen Region. Auch wenn jeweils beide Seiten von den getroffenen Vereinbarungen profitieren, sind derartige Freihandelsabkommen aus mehreren Gründen problematisch: Erstens wird der regionale Außen-

handel durch zwangsläufig erforderliche Urheberzertifikate, Ausnahmeregeln und Schutzklauseln erheblich bürokratisiert.<sup>36</sup> Zweitens kann es aufgrund der parallelen Angebots- und Produktionsstrukturen zu schweren Konflikten zwischen China und konkurrierenden Entwicklungs- und Schwellenländern in Südostasien kommen. Drittens sind wie bei allen Freihandelsabkommen Handelsverluste für Drittstaaten zu erwarten. Und viertens unterminiert der weltweite Trend zu Bilateralismus das bestehende multilaterale Handelssystem und gefährdet die aktuelle Doha-Welthandelsrunde. Davon wäre China, wie schon erwähnt, stärker als andere betroffen. Bei all diesen Nachteilen hat ein ostasiatischer handelspolitischer Regionalismus für Peking zwei große Vorteile. Zum einen gibt es wegen des traditionellen Souveränitätsverständnisses in der Region keine institutionellen Sicherungsmechanismen in Form von belastbaren Streitschlichtungsstellen oder einer supranationalen Gerichtsbarkeit. Daher kann die Volksrepublik als politische Vormacht und größte Handelsnation ihr Verhandlungsgewicht gegenüber den Nachbarn ausspielen und eigene Interessen mit begrenztem Aufwand durchsetzen. Zum anderen versetzt eine regionalistisch abgestützte außenwirtschaftliche Integration in Ostasien China in die Lage, grundlegende außen- und sicherheitspolitische Ziele zu verfolgen.

Sowohl Pekings mitunter schroffes Konfliktverhalten als auch sein Regionalismus modifizieren den grundsätzlich positiven Eindruck einer vertragskonformen Implementierung der WTO-Beitrittsverpflichtungen und einer konstruktiven Mitgliedschaft. Die Handelspolitik der Volksrepublik wird in erster Linie von politischen Interessen geleitet und nicht von einem engagierten Eintreten für Freihandel und Multilateralismus per se, auch wenn letzteres eigentlich im wohlverstandenen Eigeninteresse der aufstrebenden Industriemacht liegen müßte. China ist nämlich in besonderem Maße handelspolitischem Protektionismus ausgesetzt. Im Zeitraum 2002–2004 richteten sich laut WTO-Statistik etwa 20 Prozent aller weltweiten Anti-Dumping-Verfahren gegen die Volksrepublik. Und wie der jüngste Streit um Textilexporte belegt, verfügen die EU und die USA gerade in dem Segment, in dem China besonders wettbewerbsfähig ist, über wirkungsvolle handelspolitische Abwehrinstrumente. Dabei geht die größte Gefahr für China

<sup>35</sup> Inzwischen haben die EU und die VR China ihren Textilhandelsstreit beigelegt. Chinas Konflikt mit den USA bleibt ungelöst (Stand 15.9.2005).

<sup>36</sup> Siehe Heribert *Dieter*, Ursprungsregeln in Freihandelszonen. Protektionismus durch die Hintertür, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004 (S 9/04).

grundsätzlich von einem amerikanischen Kongreß aus, auf den mächtige nationale Wirtschaftsinteressen Einfluß nehmen. Diese Risiken und Unwägbarkeiten verdeutlichen, daß ein gut funktionierendes multilaterales Rahmenwerk für Peking zwar ein passabler, nicht aber der bestmögliche Schutz gegen den Protektionismus der Industriestaaten ist. Für die Volksrepublik macht es somit durchaus Sinn, ihre WTO-bezogene, multilaterale Handelspolitik um eine Politik der regionalen außenwirtschaftlichen Integration zu ergänzen.

## Die regionale Ebene 1: Nordostasien

Die aktuelle Krise um das vermutete Atomwaffenprogramm der Demokratischen Volksrepublik (Nord-)Korea (DVRK) begann am 3. Oktober 2002, als der Asienbeauftragte des State Department seine Gesprächspartner während eines Besuchs in Pyönggyang mit Erkenntnissen über ein Geheimprogramm zum Bau von Atomwaffen mittels hochangereichertem Uran (Highly Enriched Uranium, HEU) konfrontierte.

Anfang 2003 erklärte die DVRK ihren sofortigen Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag, verwies die Inspektoren der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) des Landes und entsiegelte 8017 Plutonium-Brennstäbe. Während Nordkorea direkte bilaterale Verhandlungen mit den USA forderte, drängten letztere China als einzigen Verbündeten und wichtigsten Wirtschaftspartner Pyönggyangs, die DVRK von der Notwendigkeit multilateraler Verhandlungen zu überzeugen.

Die im April 2003 mit Vertretern der USA und Chinas in Peking geführten Gespräche erbrachten, abgesehen von einem nordkoreanischen Angebot, das Plutoniumprogramm gegen Sicherheitsgarantien und Wirtschaftshilfen erneut »einzufrieren« und anschließend abzubauen, nur weitere Drohungen von seiten Pyönggyangs.<sup>37</sup> Washington beharrte auf »umfassender, verifizierbarer und irreversibler (atomarer) Abrüstung« (Complete, Verifiable, and Irreversible Disarmament, CVID), machte aber kein Gegenangebot. Angesichts schwindender eigener Optionen unterhalb der Schwelle einer militärischen Intervention schlugen die USA im selben Jahr vor, die Runde um Südkorea und Japan zu erweitern. China verlangte daraufhin eine Einbeziehung Rußlands. Auch während der ersten Sechsparteiengespräche in Peking im August 2003 verzichtete Washington auf ein Angebot. Erst im Juni 2004 stellte die Bush-Administration Pyönggyang auf einem zweiten Sechstertreffen eine »provisorische« multilaterale Sicherheitsgarantie und Wirtschaftshilfen seitens Dritter in Aussicht, vorausgesetzt, binnen dreier Monate werde eine Liste sämtlicher nuklearer Aktivitäten vorgelegt und das Pluto-

niumprogramm unter Aufsicht »eingefroren«.<sup>38</sup> Die DVRK beharrte auf Gegenleistungen vor einem »Einfrieren« und initiierte eine propagandistische Kampagne gegen Bush, die noch über dessen Wahlsieg im November hinaus andauerte. Wenig später bezeichnete die designierte amerikanische Außenministerin Condoleezza Rice Nordkorea neben Kuba, dem Iran, Zimbabwe, Birma und Belarus als »Vorposten der Tyrannei«.<sup>39</sup>

Am 10. Februar 2005 erklärte Pyönggyang seinen Rückzug aus den Sechsparteiengesprächen und bekannte sich gleichzeitig zum Besitz von Atomwaffen.<sup>40</sup> Die übrigen Parteien versuchten erfolglos, die DVRK mit Anreizen (China, Südkorea, Rußland) bzw. einer Mischung aus Anreizen und Drohungen (USA, Japan) an den Verhandlungstisch zurückzubringen. Erst als die Bush-Administration die Souveränität Nordkoreas im Mai 2005 schriftlich anerkannte<sup>41</sup> und ihre Polemik gegen Pyönggyang zurücknahm, wurden die Sechsparteiengespräche im Juli wiederaufgenommen.

### Chinas Rolle auf der koreanischen Halbinsel und in den Sechsparteiengesprächen

Solange die sechs Parteien kein Abkommen unterzeichnet haben, sind ihre Verhandlungen lediglich als ein Prozeß anzusehen, der keinen regulatorischen Charakter hat. Was die Beteiligten deklaratorisch eint, ist das Ziel einer nuklearen Abrüstung auf der koreanischen Halbinsel, aber nicht der Weg dahin. Allerdings haben China, die USA, Japan und Rußland im August 2005 die Einrichtung eines separaten Forums für Verhandlungen über ein Friedensregime für die

<sup>37</sup> Vgl. Leon V. *Sigal*, *Negotiating with the North*, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 59 (November/Dezember 2003) 6, S. 19–25.

<sup>38</sup> Vgl. »US Offers 5-Point Proposal to N. Korea«, *The Korea Times*, 13.7.2004, zitiert in: *Napsnet Daily Report*, 13.7.2004.

<sup>39</sup> *BBC News*, 19.1.2005, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4187361.stm>>.

<sup>40</sup> Vgl. »N. Korea's Statement in Full«, *Korean Central News Agency*, 10.2.2005, zitiert in: *Napsnet Daily Report*, 10.2.2005.

<sup>41</sup> Vgl. *Asahi Shimbun* laut einer Meldung von Donga Ilbo, zitiert in: *Napsnet Daily Report* (»US Recognition of DPRK Sovereignty«), 19.5.2005.

koreanische Halbinsel vorgeschlagen; eine Reaktion Nordkoreas steht noch aus.<sup>42</sup>

China und Nordkorea sind einander die letzten militärischen Verbündeten. Ihr Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe vom 11. Juli 1961 verpflichtet beide Seiten, im Falle einer bewaffneten Aggression gegen einen von ihnen unverzüglich militärische und andere Hilfe zur Verfügung zu stellen. Die chinesische Volksbefreiungsarmee (VBA) und die nordkoreanische Volksarmee (KVA) unterhalten seit dem Koreakrieg (1950–1953) enge Beziehungen, und die chinesische Presse wurde noch in den neunziger Jahren angewiesen, die DVRK als »Schild für unsere Strategie in Nordostasien« darzustellen.<sup>43</sup> Zu dieser Zeit fungierte der Verbündete gelegentlich als Kanal für chinesische Raketenlieferungen in den Mittleren Osten und nach Südasien.

Seit Mitte der neunziger Jahre bezieht Nordkorea einen beträchtlichen Teil seiner Lebensmittelimporte und den Großteil der Erdöleinfuhren aus China.<sup>44</sup> Als Pyöngyang im März 1993 erstmals mit Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag drohte, verhinderte Peking die Verhängung von Sanktionen durch den VN-Sicherheitsrat. In den letzten Jahren hat sich China kritisch zur sogenannten Proliferation Security Initiative (PSI) von Präsident Bush geäußert,<sup>45</sup> in der es den Versuch einer wirtschaftlichen Strangulierung der DVRK sieht. Gleichzeitig verweigerte die Volksrepublik laut amerikanischen Regierungsquellen seit 2003 wiederholt, wenngleich nicht durchgängig, den Export von *dual use*-Technologien nach Nordkorea, die für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen benutzt werden könnten.<sup>46</sup> Hatte Peking zunächst – anders als Washington und ähnlich wie Seoul – nicht darauf bestanden, daß Pyöngyang auf eine zivile Nutzung der

Atomenergie verzichtet,<sup>47</sup> so schloß ein von China im August 2005 vorgelegter Entwurf für eine Grundsatz-erklärung auch diese Forderung ein (weshalb die nordkoreanische Seite den Entwurf ablehnte).<sup>48</sup>

Noch 1999 hatte der damalige chinesische Premierminister Zhu Rongji erklärt, die DVRK sei ein souveräner Staat, »und ob Nordkorea Lenkwaffen oder Atomwaffen entwickelt, hat nichts mit uns zu tun.«<sup>49</sup> Diese Haltung hat sich seither radikal geändert: So bekundete Staats- und Parteichef Jiang Zemin in einem Telefonat mit Bush im Januar 2003 erstmals, daß die Volksrepublik »Nordkoreas Rückzug aus dem Atomwaffensperrvertrag nicht unterstützt.«<sup>50</sup> Im Februar akzeptierte Peking die Forderung der IAEO, das neue Atomproblem im Sicherheitsrat zu erörtern, und übermittelte mehr als 50 Botschaften zwischen Washington und Pyöngyang.<sup>51</sup> Hinter den Kulissen forderte China die DVRK auf, ihr »Spiel mit dem Feuer« zu beenden, eine grenzüberschreitende Ölpipeline wurde aus »technischen Gründen« für drei Tage geschlossen.<sup>52</sup> Im April 2003 schließlich übernahm Peking in den Dreiergesprächen eine aktive Rolle.

Seither ist es Chinas wichtigstes Anliegen, die Gespräche am Leben zu erhalten, wenn nötig, mittels neuer Hilfszusagen an das Kim-Chung-il-Regime. Unter bestimmten Voraussetzungen wäre die Volksrepublik auch bereit, sich an der internationalen Garantie einer Verhandlungslösung zu beteiligen.<sup>53</sup> Von der antiterroristischen Zusammenarbeit mit Peking abgesehen, war es die Kooperation in dieser Frage, die den damaligen amerikanischen Außenminister Colin Powell im September 2003 zu der Bemerkung ver-

42 Vgl. »NK, US to Discuss Peace Treaty«, The Korea Times, 8.8.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 8.8.2005.

43 KPCh-Richtlinien für die Presseberichterstattung, zitiert in: Choung-il *Chee*, South Korea's Security in the Age of the New World Order, in: Korea and World Affairs, 14 (Frühjahr 1992) 1, S. 82–98 (89).

44 Ausländische Quellen sprechen von 40% bei Lebensmitteln und 90% bei Öl, vgl. Matthew *Forney*, Family Feud, in: Time Asia Magazine, 160 (23.12.2003) 24, S. 5–7 (5).

45 Vgl. The North Korea Report, 29.9.2003, in: Geocities (online).

46 Vgl. The South China Morning Post, 4.6.2004 (online). 2004 soll Pyöngyang Peking zur Lieferung von Treibstoffen aufgefordert haben, die für Brennxperimente benötigt werden. Die Bitte wurde abgelehnt, vgl. »N. Korea Asks China to Provide Fuel for Military Purposes«, Kyodo, 13.7.2004, zitiert in: Napsnet Daily Report, 13.7.2004.

47 China hat allerdings vor dem Hintergrund der aktuellen Krise eine Zusammenarbeit in diesem Bereich vorläufig ausgeschlossen, vgl. »China Says Won't Help North Korea with Nuclear Power«, Reuters, 1.9.2004, zitiert in: ebd., 1.9.2004.

48 Vgl. Agence France-Presse, 2.8.2005, zitiert in: ebd., 3.8.2005. Im September 2005 erklärte ein chinesischer Diplomat, Nordkorea habe ein Anrecht auf die zivile Nutzung der Atomenergie, wenn es die Vorgaben des Atomwaffensperrvertrags erfülle, vgl. »N. Korea Entitled to Nuclear Power under NPT«, Reuters, 1.9.2005, zitiert ebd., 1.9.2005.

49 Zitiert nach *Zhu Feng*, China's Policy on the North Korean Nuclear Issue, in: China Strategy (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies), 3 (20.7.2004), S. 5–10 (5).

50 Ebd.

51 Vgl. Seung-Ji *Kwak*, New Formula to Solve the North's Nuclear Issue, in: Vantage Point, 26 (Mai 2003) 5, S. 2–9 (6).

52 Ebd.

53 Vgl. *Zhu*, China's Policy on the North Korean Nuclear Issue [wie Fn. 49], S. 7.

anlaßte, die amerikanisch-chinesischen Beziehungen seien »die besten seit 30 Jahren«.<sup>54</sup>

Gleichzeitig hat sich China gegenüber amerikanischen und japanischen Forderungen reserviert verhalten, das Raketenprogramm Nordkoreas, die dortige Menschenrechtslage oder das Problem der Entführung japanischer Staatsbürger in den siebziger und achtziger Jahren in die Sechsparteiengespräche mit einzubeziehen. Auch näherte sich die Volksrepublik der nordkoreanischen Position deutlich an, als sie im November 2003 vorschlug, der DVRK schon vor einem Abbau ihrer Atomanlagen Sicherheitsgarantien zu erteilen (der Vorschlag wurde von den USA, Japan und Südkorea abgelehnt<sup>55</sup>). Zu den HEU-Vorwürfen äußerte sich Peking skeptisch und verlangte, dieses Thema nicht direkt anzusprechen.<sup>56</sup> Generell hat die Volksrepublik Washington (und Pyöngyang) zu einer »flexibleren und pragmatischeren« Haltung aufgefordert.<sup>57</sup> Im September 2005 unterzeichneten alle Parteien erstmals einen (chinesischen) Entwurf für eine Gemeinsame Erklärung, der zufolge Nordkorea sich im Grundsatz verpflichtet, auf alle laufenden Nuklearprogramme und vorhandene Atomwaffen zu verzichten.<sup>58</sup> Weil die Abfolge der einzelnen Umsetzungsschritte allerdings offenblieb, stellte Pyöngyang dieses Ergebnis bereits am nächsten Tag wieder in Frage, indem es auf dem Bau eines Leichtwasserreaktors vor Beginn der atomaren Abrüstung insistierte.<sup>59</sup>

## Motive

Chinas Umgang mit dem Nordkorea-Problem zeugt von dem Wunsch, einen plötzlichen Zusammenbruch der DVRK von innen oder unter äußerem Druck zu vermeiden und eine Wiedervereinigung Koreas unter amerikanischen Vorzeichen sowie eine Destabilisierung des eigenen Grenzgebiets zu verhindern. Das heißt nicht, daß die Volksrepublik das von Pyöngyang ausgehende (aus chinesischer Sicht vornehmlich hori-

zontale) Proliferationsrisiko nicht ernst nähme; der 11. September und die neue amerikanische Militärdoktrin haben das Kalkül Pekings in dieser Frage nicht unerheblich kompliziert. Aber China hat dieses Risiko heruntergespielt und gleichzeitig den Entspannungsprozeß zwischen beiden Koreas auf Kosten Washingtons unterstützt. Bereits 1993 hatte der südkoreanische Botschafter in Peking von einer »Diplomatie der Äquidistanz« zu China und den USA gesprochen, bei der die Volksrepublik den »Schlüssel zur Wiedervereinigung« der Halbinsel in der Hand halte.<sup>60</sup> Pekings eigene Ziele waren damals noch ambitionierter. Einem internen Parteidokument zufolge war die Normalisierung der Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und der Republik Korea im Interesse beider Völker. Sie würde es beiden Seiten ermöglichen, sich von amerikanischen und japanischen Einflüssen zu befreien. Nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen China und Südkorea 1992 »wurde es für die USA unmöglich, China mit Hilfe der Koreafrage in Schach zu halten«.<sup>61</sup> Heute ist die Volksrepublik Südkoreas wichtigster Exportmarkt und Südkorea einer der wichtigsten Investoren in China.

Nachdem Pyöngyang seinen nuklearen Einsatz im Oktober 2002 erhöht hatte, sah Peking keine andere Möglichkeit, als eine aktivere Haltung einzunehmen. Zum einen konnte die chinesische Führung nicht vorhersehen, was Bush nach dem Fall von Bagdad entscheiden würde. Zum anderen sah sich Taiwan durch den scheinbar zügigen Sieg der Koalitionstruppen im Irak ermutigt, seine internationale Manövrieremarge weiter auszuloten. Auch blieben chinesische Versuche, die Zusammenarbeit in Nordkorea von amerikanischen Zugeständnissen in der Frage von Rüstungslieferungen an die Inselrepublik abhängig zu machen, ergebnislos. Schließlich hätte die erneute Selbstisolierung der DVRK die Volksrepublik zu immer größeren Hilfsleistungen gezwungen und Südkorea so stark unter Druck gesetzt, daß Seouls Abhängigkeit von den USA wieder zugenommen hätte.

Pekings neuer diplomatischer Aktivismus hat folglich sehr viel defensivere Motive, als eine oberflächliche Betrachtung nahelegt. Gleichzeitig hat das Sechserformat Washington in gewisser Hinsicht mehr isoliert als Pyöngyang, und sollte es zum Nukleus

<sup>54</sup> Vgl. »Powell Says US-China Ties Best Since 1972«, People's Daily Online, 7.9.2003.

<sup>55</sup> Vgl. Agence France Presse, 3.12.2003, zitiert nach Napsnet Daily Report, 3.12.2003.

<sup>56</sup> Vgl. Reuters, 27.2.2004, zitiert nach ebd.

<sup>57</sup> Vgl. »U.S. Policies on North Korea Criticized«, Associated Press, 1.11.2004, zitiert nach ebd., 1.11.2004.

<sup>58</sup> Vgl. Text of N. Korea Talks Agreement, CNN, 19.9.2005 (online).

<sup>59</sup> Vgl. North Korea Demands Reactor First, CNN, 19.9.2005 (online).

<sup>60</sup> Vgl. Yonhap, 12.4.1993, zitiert in: Deutsche Welle Monitoring Service, 14.4.1993.

<sup>61</sup> Vgl. Yomiuri Shimbun, 26.1.1993, zitiert nach Summary of World Broadcasts, FE/1597/A2/6, 27.1.1993.

einer künftigen regionalen »KSZE« werden, könnte dies die schrittweise Neuordnung der nordostasiatischen Kräftekonstellation auf Kosten Washingtons und Tokyos bedeuten, was durchaus im Sinne Pekings ist. Mit diesem Ziel vor Augen hat die Volksrepublik Südkoreas »Sonnenscheindiplomatie« im Prinzip unterstützt und darüber hinaus akzeptiert, daß auch Moskau und Tokyo begrenzte regionale Rollen spielen. Allerdings hat China die eigene Manövrieremarge durch seine Bemühungen um eine Stabilisierung des Kim-Chung-il-Regimes und die Ablehnung von Sanktionen wieder verringert und südkoreanische Vorschläge, zwischen Peking und Tokyo in territorialen und anderen Fragen zu vermitteln, zurückhaltend aufgenommen.<sup>62</sup> Solange in Nordkorea ein nukleares Restrisiko fortbesteht, ist Südkorea an seinen amerikanischen Alliierten gebunden und als Vermittler wenig glaubwürdig.

Während die DVRK ihre Atomwaffen unter diesen Bedingungen weiterentwickeln konnte, haben 150 000 bis 300 000 nordkoreanische Flüchtlinge den Weg in die Volksrepublik gefunden und sind damit sowohl zum ökonomischen Ventil für die vermutlich nicht reformierbare Diktatur<sup>63</sup> als auch zu einer Belastung der internationalen Reputation der Volksrepublik geworden, die die Betroffenen, soweit es möglich ist, repatriert und damit in Gefahr für Leib und Leben bringt. Jede weitere Destabilisierung Nordkoreas könnte unter den etwa zwei Millionen ethnischen Koreanern, die seit Anfang des Jahrhunderts auf der chinesischen Seite der Grenze ansässig sind, nationalistische Reaktionen auslösen. 2004 hatte eine südkoreanisch-chinesische Kontroverse um die koreanischen Ursprünge eines historischen Königreichs, das vor 1500 Jahren auf dem Gebiet der heutigen DVRK und der Mandschurei existierte, ein unerwartetes Licht auf einen wenig bekannten

Grenzkonflikt geworfen.<sup>64</sup> Unruhen in Nordostchina könnten Auswirkungen auf andere Minderheitsgebiete haben und angesichts zahlreicher Arbeitskonflikte in dieser weiterhin vom Niedergang der staatlichen Schwerindustrie geprägten Region zu sozioökonomischen Spannungen beitragen.

**62** Als der südkoreanische Präsident Roh Moo-hyun diesbezügliche Initiativen als Teil einer regionalen, sogenannten »balancer«-Doktrin ankündigte, begrüßte der chinesische Botschafter in Seoul den Vorstoß im Grundsatz. Es sei allerdings unklar, wie Seoul diese Rolle künftig wahrnehmen wolle, vgl. Agence France-Presse, 5.5.2005, zitiert nach Napsnet Daily Report, 5.5.2005. Kurz zuvor hatte sich China bemüht, seine antijapanische Kampagne mit Südkorea zu koordinieren, vgl. »Key Ministers from Korea, China Confer over Japan«, Joongang Ilbo, 6.4.2005, zitiert nach ebd. 6.4.2005.

**63** Die Wirksamkeit der 2002 in der DVRK eingeleiteten partiellen marktwirtschaftlichen Reformen ist mangels ausreichender ausländischer Investitionen begrenzt.

**64** Zu den ungelösten Grenzfragen zwischen China und Nordkorea zählen die Zugehörigkeit mehrerer Inseln in den Flüssen Yalu und Tjumen, der Zugang der Volksrepublik zum Japanischen Meer, der Verlauf der Seegrenze im Gelben Meer und die Demarkation eines 33 Kilometer langen Gebietsstreifens am Berg Paektu, vgl. Daniel *Gomà Pinilla*, Border Disputes between China and North Korea, in: China Perspectives, (März–April 2004) 52, S. 64–70.

## Die regionale Ebene 2: Zentralasien

### Hintergrund

Chinas Politik in Zentralasien konzentriert sich auf die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ, engl.: Shanghai Cooperation Organization, SCO).<sup>65</sup> Deren Ursprünge lassen sich bis in die Zeit vor der Auflösung der Sowjetunion (Dezember 1991) zurückverfolgen. Im Zuge der Wiederannäherung und Normalisierung ihrer Beziehungen in den achtziger Jahren hatten China und die UdSSR auch Verhandlungen über die ungelöste Grenzfrage aufgenommen, die über Jahrzehnte hinweg das sino-sowjetische Verhältnis belastet hatte. Noch vor dem Zerfall der Sowjetunion gelang es, ein Abkommen über große Teile des über 4000 Kilometer langen Ostabschnitts der gemeinsamen Grenze zu unterzeichnen. Über die ebenfalls umstrittene Grenze im Westen, die die Autonome Region Xinjiang-Uighur im Nordwesten Chinas von den drei zentralasiatischen Sowjetrepubliken Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan sowie – für einen kurzen Abschnitt – von Rußland trennte, war zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht verhandelt worden.

Insbesondere am Ostabschnitt der Grenze zwischen China und der damaligen Sowjetunion hatten die beiden sozialistischen »Bruderländer« nach ihrem politischen und ideologischen Bruch Ende der fünfziger Jahre massiv aufgerüstet. Im Jahr 1969 war es am Grenzfluß Ussuri sogar zu militärischen Zusammenstößen gekommen. Der Prozeß der allmählichen Normalisierung der bilateralen Beziehungen im Verlauf der achtziger Jahre und dann der Zerfall der Sowjetunion bot beiden Seiten die Möglichkeit, ihre massive militärische Präsenz in der Grenzregion und die damit einhergehende finanzielle Belastung zu verringern.<sup>66</sup> Die chinesische Führung beobachtete

zwar den politischen Umbruch in Osteuropa und in der Sowjetunion mit großer Sorge und Skepsis, letztlich aber arrangierte sie sich mit den neuen Realitäten. Weder Moskau noch Peking wollten die Ergebnisse der Annäherung nach der Auflösung der Sowjetunion durch einen erneuten Bruch aufs Spiel setzen.

So wurden die Gespräche über die noch offenen Grenzfragen in den neunziger Jahren weitergeführt, und zwar im Format 4+1, das heißt unter Beteiligung Rußlands und der drei nun unabhängigen zentralasiatischen Staaten einerseits und China andererseits. Das Besondere an diesem Verhandlungsprozeß war, daß Abkommen jeweils über diejenigen Teilabschnitte der Grenze unterzeichnet wurden, über die die Beteiligten Einigkeit erzielen konnten. Bei Grenzabschnitten, über die einstweilen kein Konsens gefunden wurde, einigte man sich darauf, weiterhin nach einer friedlichen Lösung zu suchen. Gleichzeitig nahm man im Rahmen von 4+1 und bilateral zwischen China und der Russischen Föderation Gespräche über vertrauensbildende Maßnahmen und über Truppenabbau entlang der gemeinsamen Grenzen auf, um eine militärische Entlastung zu erreichen.

Im Jahr 1996 kamen die Staatsoberhäupter aller am 4+1-Prozeß beteiligten Staaten zu einem ersten Gipfeltreffen in Shanghai zusammen und unterzeichneten ein Abkommen über vertrauensbildende Maßnahmen entlang der gemeinsamen Grenzen. Ein Jahr später folgte ein zweiter Gipfel in Moskau, bei dem eine Übereinkunft über Truppenabbau entlang der Grenze zwischen China und den Anrainerstaaten der ehemaligen Sowjetunion formalisiert wurde. Beide Dokumente wurden von den beteiligten Staaten als zukunftsweisend und modellhaft dargestellt: Die getroffenen Arrangements seien nicht mehr den Denkkategorien des Kalten Krieges verhaftet, da sie keine militärischen Bündnisse konstituierten, die sich potentiell gegen Drittstaaten richteten. Es stehe auch anderen Staaten offen, sich den Prinzipien der Vereinbarungen anzuschließen.

Die beiden Abkommen von 1996 und 1997 wurden in den folgenden Jahren umgesetzt. Während China sich in anderen Zusammenhängen bislang nicht auf verifizierbare und sanktionierbare Mechanismen eingelassen und europäische Vorbilder gemeinsamer

<sup>65</sup> Die Organisation hat eine eigene Website, auf der die wichtigsten Dokumente und Nachrichten unter anderem in englischer Sprache publiziert werden, siehe <[www.sectso.org](http://www.sectso.org)>. Siehe zur Geschichte der SOZ ausführlich: Gudrun Wacker, Die »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit. Eurasische Gemeinschaft oder Papiertiger?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2001 (S 22/2001).

<sup>66</sup> In den sechziger Jahren waren am Ostabschnitt der Grenze zwischen China und der Sowjetunion etwa 700 000 Russen und 1 Mio. Chinesen stationiert.

Sicherheit zurückgewiesen hat, scheinen in diesem Falle die Erfahrungen Rußlands bzw. der Sowjetunion mit ähnlichen Vereinbarungen im KSZE-Rahmen die Bedenken Peking aus dem Wege geräumt zu haben. Im Jahr 1999 wurde von den fünf beteiligten Staaten eine gemeinsame Überwachungsgruppe eingerichtet, die für die Implementierung der beiden Abkommen zuständig ist.<sup>67</sup>

An der Regelmäßigkeit jährlicher Treffen hielten die Staatschefs der fünf Länder auch nach dem Gipfel in Moskau 1997 fest: Es folgten Begegnungen in Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan. Im Laufe der Zeit bürgerte sich für die Gruppe der Name »Shanghaier Fünf« – nach dem Ort des ersten Gipfeltreffens – ein. Nach und nach dehnte sie ihre Agenda auch auf andere Bereiche wie Wirtschaft und Umwelt aus. Die Zusammenarbeit der fünf Staaten sollte durch Treffen zum Beispiel der Außenminister oder der Verkehrsminister vorangetrieben werden. Als der Gipfel in Bishkek 1999 von Geiselnahmen und terroristischen Übergriffen in Kirgistan überschattet wurde, schrieben sich die Partner schließlich auch die gemeinsame Bekämpfung der »drei Kräfte« Terrorismus, Separatismus und religiöser Extremismus ausdrücklich auf die Fahnen.

Bei ihrer sechsten Zusammenkunft, die im Juni 2001 wieder in Shanghai stattfand, formierten sich die »Shanghaier Fünf« neu als »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit« (SOZ) und nahmen Usbekistan als neues Mitglied auf. Ein Aufnahmeantrag Pakistans war bereits im Vorfeld des Treffens abschlägig beschieden worden, da vor allem Rußland und Tadschikistan sich dagegen ausgesprochen hatten. Seither ist die Institutionalisierung der SOZ schrittweise vorangekommen: In den Jahren 2002 bis 2004 verabschiedete die Organisation eine Charta<sup>68</sup> und eine Konvention zum Kampf gegen Terrorismus, Separatismus und Extremismus.<sup>69</sup> In Peking wurde ein permanentes Sekretariat eingerichtet, in Taschkent, der Hauptstadt Usbekistans, ein »Anti-Terrorismuszentrum«.<sup>70</sup> Entschei-

dungen der SOZ basieren zwar auf dem Konsensprinzip, jedoch sieht die Charta vor, daß Mitgliedstaaten gemeinsame Aktionen unternehmen können, auch wenn sich nicht alle daran beteiligen.<sup>71</sup>

Noch bis 1997 war die Shanghaier Organisation keine multilaterale Einrichtung im eigentlichen Sinne, denn als Verhandlungspartner und Unterzeichner saßen sich China auf der einen Seite und die vier postsowjetischen Republiken auf der anderen gegenüber. Die Abkommen von 1996 (über vertrauensbildende Maßnahmen) und 1997 (über Truppenabbau entlang der gemeinsamen Grenzen) gelten somit nur für das Verhältnis zwischen China und seinen direkten, ehemals sowjetischen Nachbarn, sie betreffen aber nicht die zentralasiatischen Staaten untereinander oder Rußland und seine Nachbarn in Zentralasien.<sup>72</sup> Die Nachbarschaft unter den zentralasiatischen Staaten ist nach wie vor nicht vom Prinzip der Zusammenarbeit, sondern weiterhin von Mißtrauen und unilateralem Handeln geprägt. Beispielsweise schloß Usbekistan im Sommer 2004 die Grenze zu Kasachstan, das es beschuldigte, extremistischen Aufführern Unterschlupf zu gewähren. Zudem gibt es Klagen über zu langsame Fortschritte bei der Grenzmarkierung zwischen beiden Ländern.<sup>73</sup> Usbekistan beteiligte sich auch nicht an den gemeinsamen antiterroristischen Truppenübungen, die im Rahmen der SOZ seit 2003 abgehalten wurden.

Erst mit den Grundsatzdokumenten der Charta und der Konvention gegen Terrorismus, Separatismus und Extremismus wandelte sich die SOZ zu einer multilateralen Organisation. Als solche ist sie inzwischen auch nach Kapitel 8 der Charta der Vereinten Nationen registriert. Die Mitglieder der SOZ betonen – trotz der früheren Ablehnung Pakistans – nach wie vor die Offenheit ihrer Organisation für weitere Partner. An dem Gipfeltreffen im Juni 2004 in Taschkent nahmen erstmals die Mongolei als Beobachter und der Präsident Afghanistans als »spezieller Gast« des usbeki-

<sup>67</sup> Siehe Disarmament Helps Improve Border Security, in: Xinhuanet, 1.11.2004, <[www.china-un.ch/eng/cjkk/speech/t168533.htm](http://www.china-un.ch/eng/cjkk/speech/t168533.htm)> (Zugriff: 29.6.2005).

<sup>68</sup> Der Volltext der Charta in englischer Sprache kann unter <[www.sectso.org/news\\_detail.asp?id=96&LanguageID=2](http://www.sectso.org/news_detail.asp?id=96&LanguageID=2)> eingesehen werden (Zugriff: 29.6.2005).

<sup>69</sup> Der Volltext der Konvention in englischer Sprache ist verfügbar unter <[www.sectso.org/news\\_detail.asp?id=93&LanguageID=2](http://www.sectso.org/news_detail.asp?id=93&LanguageID=2)> (Zugriff: 29.6.2005).

<sup>70</sup> Shoislam Akmalov, The Shanghai Cooperation Organization and Regional Security Problems, in: Central Asia and the Caucasus, (2005) 2, S. 127–132 (127).

<sup>71</sup> Artikel 16 der SOZ-Charta.

<sup>72</sup> Das bedeutet, daß Usbekistan, da es keine Grenze mit China teilt, mit seinem Beitritt zur SOZ im Jahr 2001 im Grunde keine vertraglichen Verpflichtungen einging, jedenfalls nicht bezüglich der Dokumente von 1996 und 1997.

<sup>73</sup> Siehe Marat Yermukanov, Uzbekistan Conspicuously Absent from Central Asian Security Summit, in: Eurasia Daily Monitor (Email), 1 (5.8.2004) 67. Zu den Grenzproblemen in Zentralasien allgemein siehe *International Crisis Group*, Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential, 4.4.2002 (Asia Report, Nr. 33).

schen Präsidenten teil.<sup>74</sup> Hinter den Mitgliedschaftserwägungen der Mongolei scheinen vor allem China und Rußland zu stehen. Auch Indien und Iran sollen Interesse an der Aufnahme in die SOZ bekundet haben, und selbst ein Beitritt Pakistans wird neuerdings nicht mehr ausgeschlossen: An der Gipfelkonferenz in Astana (Kasachstan) im Juli 2005 nahmen neben der Mongolei auch Indien, Pakistan und Iran als Beobachter teil.<sup>75</sup>

Die SOZ steht in Zentralasien potentiell in Konkurrenz nicht nur zu den USA, die seit den Anschlägen vom 11. September 2001 ihre Militärpräsenz in der Region erheblich verstärkt haben,<sup>76</sup> sondern auch zu einer Reihe von Gruppierungen innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) wie der »Organisation des Kollektiven Verteidigungsvertrags« (Collective Security Treaty Organization, CSTO), unter deren Dach ein eigenes Anti-Terrorismus-Zentrum in Bishkek gegründet wurde, oder der »Eurasischen Wirtschaftsunion«, bestehend aus Rußland, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan, sowie der »Zentralasiatischen Kooperationsorganisation«, einer wirtschaftlichen Interessengemeinschaft. Zum Zweck der Vertrauensbildung wurde außerdem bereits im Jahr 1992 vom Präsidenten Kasachstans die »Conference for Interaction and Confidence-building in Asia« (CICA) initiiert, deren Mitglieder, zu denen auch China zählt, sich einmal jährlich in Kasachstan versammeln. Damit erhebt sich die Frage der Effektivität der SOZ im Vergleich zu diesen alternativen und sich teilweise überlappenden regionalen Organisationen, von denen man allerdings außerhalb ihrer Gipfeltreffen relativ wenig hört. Immerhin hat Rußland verstärktes Engagement für die unter dem Dach der CSTO entstehende schnelle Eingreiftruppe gezeigt.<sup>77</sup> Usbekistan gehört der CSTO allerdings nicht an und ist

74 Siehe Yu Bin, Geo-economics for Geo-politics, in: Comparative Connections (2. Quartal 2004), <[www.csis.org/pacfor/cc/0402Qchina-rus.html](http://www.csis.org/pacfor/cc/0402Qchina-rus.html)> (Zugriff: 29.6.2005).

75 Siehe Heads of SCO Member States Release Declaration at Astana Summit, 5.7.2005, <[www.sectsc.org/news\\_detail.asp?id=407&LanguageID=2](http://www.sectsc.org/news_detail.asp?id=407&LanguageID=2)>.

76 Die USA und die Alliierten des Militäreinsatzes in Afghanistan unterhalten Stützpunkte vor allem in Usbekistan und Kirgistan.

77 Diese Spezialkräfte hielten im Jahr 2004 gemeinsame Manöver unter der Bezeichnung »Grenze 2004« ab, wobei aber hauptsächlich der Einsatz von Feuerkraft aus der Luft trainiert wurde, was gegen terroristische Übergriffe nur bedingt wirkungsvoll ist, siehe dazu Roger McDermott, Anti-Terrorist Exercises Underway in Central Asia, in: Eurasia Daily Monitor (E-Mail), 1 (5.8.2004) 67.

damit bislang nur über die SOZ in einen regionalen Sicherheitskomplex eingebunden. Alle zentralasiatischen Staaten sind aber Mitglied in der »Partnership for Peace« (PfP) der Nato. China verfügt hingegen trotz vorsichtiger Kontaktaufnahme noch nicht über einen festen Kommunikationsmechanismus mit der Nato.<sup>78</sup> Wenn Rußland den eigenen Einfluß in Zentralasien vor allem über Strukturen innerhalb der GUS zu sichern versucht, während China eine Integration über die SOZ vorantreibt, so ist auf längere Sicht ein Konflikt zwischen Rußland und China nicht auszuschließen.<sup>79</sup>

## China und die Shanghaier Organisation – Rolle und Motive

Nach der Auflösung der Sowjetunion war Chinas Verhalten gegenüber den Nachfolgestaaten – und insbesondere den direkten Nachbarn unter diesen – von verschiedenen Kalkülen bestimmt: Zum einen galt es, Schadensbegrenzung zu betreiben, das heißt, es mußte verhindert werden, daß Taiwan die Situation ausnutzte, um diplomatische Anerkennung zu gewinnen; zum anderen sollte die im Verhältnis zur Sowjetunion erreichte Normalisierung durch die neue politische Situation nicht aufs Spiel gesetzt werden; drittens war dafür zu sorgen, daß die Eigenstaatlichkeit der neuen zentralasiatischen Staaten an der Westgrenze nicht zu einer sicherheitspolitischen Bedrohung für China würde.<sup>80</sup> Dabei konnte sich die chinesische Führung sicher sein, daß auch für die

78 Vgl. Bates Gill/Matthew Oresman, A Romance Worth Entering, in: International Herald Tribune, 22.11.2002; Zhang Zuqian, Beijing's Quiet Westward Turn, in: International Herald Tribune, 19.4.2005.

79 Siehe Martin Walker, Analysis: Uzbek Leader Escapes Isolation, United Press International, 27.5.2005, <[www.washtimes.com/upi-breaking/20050526-051355-5023r.htm](http://www.washtimes.com/upi-breaking/20050526-051355-5023r.htm)> (Zugriff: 23.9.2005).

80 Die Hauptbefürchtung bestand darin, daß das Vorbild der Eigenstaatlichkeit der zentralasiatischen Staaten sich auf die Situation in der chinesischen Nordwestregion Xinjiang auswirken könnte. In dieser Autonomen Region leben überwiegend muslimische Minderheiten. Teile der größten Bevölkerungsgruppe, der Uighuren, streben nach Unabhängigkeit von China. Rund 200 000 Uighuren leben in den Republiken Usbekistan, Kasachstan und Kirgistan. Gleichzeitig leben in Xinjiang etwa 1,1 Mio. Kasachen sowie kleinere Gruppen von Usbeken, Kirgisen und Tadschiken. Im Laufe der neunziger Jahre gab es eine Reihe von Unruhen und Anschlägen in der Region, die aber durch die Behörden entschieden bekämpft wurden.

politischen Führungsriege in den ehemaligen Sowjetrepubliken, die sich im wesentlichen aus der sowjetischen Nomenklatura zusammensetzten, die Bewahrung politischer Stabilität und damit der eigenen Machtposition oberste Priorität genoß. China handelte so zunächst aus einer defensiven Position heraus: Im Vordergrund stand das Bemühen, mit den neuen politischen Gegebenheiten klarzukommen und einer möglichen Bedrohung für die eigene gesellschaftliche und politische Stabilität entgegenzuwirken.

Indem es Rußland in die Verhandlungen mit den zentralasiatischen Staaten einbezog, signalisierte Peking zudem, daß es eine gewisse Sonderrolle des großen Nachbarn in Zentralasien auch nach dem Ende der Sowjetunion zu akzeptieren bereit war. Die Verhandlungen mit *allen* direkt an China angrenzenden postsowjetischen Staaten hatte aber auch praktische Seiten: Zum einen wäre es den zentralasiatischen Staaten vermutlich schwergefallen, die erforderliche Zahl von Spezialisten anzubieten, um zum Beispiel die Grenzgebiete neu zu vermessen und Karten anzufertigen. Zudem konnte man im 4+1-Format auch über die Dreiländerecke verhandeln, das heißt über diejenigen Grenzgebiete, die jeweils zwei der postsowjetischen Staaten und die Volksrepublik betrafen. Die Transaktionskosten für China auf dem Weg zu einer einvernehmlichen Lösung dürften dadurch niedriger ausgefallen sein, als wenn es mit den Staaten einzeln verhandelt hätte. In bestimmten Fragen beharrte Peking aber auf bilateralen Verhandlungen: Über die Frage der Wassernutzungsrechte an grenzüberschreitenden Flüssen wie den Ili will China ausschließlich mit Kasachstan, nicht aber mit Rußland verhandeln, weil es sich so eine stärkere Position ausrechnet.<sup>81</sup>

China hat von Beginn an eine zentrale und richtungweisende Rolle in der Shanghaier Gruppierung gespielt. Im Vergleich zu anderen Organisationen in der Region ist die SOZ mittlerweile relativ stark institutionalisiert. Pekings Bereitschaft, im Rahmen dieser Gemeinschaft immer wieder als Initiator und Impulsgeber aufzutreten, dürfte nicht zuletzt darin begründet sein, daß die USA nicht nur nicht Mitglied in der Shanghaier Gruppe waren und sind, sondern die Kritik an Washington und seiner als unilateralistisch und hegemonial gebrandmarkten Politik gerade-

<sup>81</sup> Siehe zum Verhältnis von Multilateralismus und Bilateralismus auch die Ausführungen im folgenden Kapitel »Regionale Ebene 3: Südostasien«, S. 31ff.

zu ein formatives Element der Organisation und bis 2000 fester Bestandteil aller gemeinsamen Abschlußkommunikés war. Innerhalb der Shanghaier Gruppe sind China und Rußland schon aufgrund ihrer Größe die dominierenden Akteure. Hinzu kommt, daß sich die Volksrepublik hier nicht mit einem Regelwerk arrangieren mußte, an dessen Entstehung sie nicht beteiligt war, sondern die Geschwindigkeit der Institutionalisierung und die Formulierung von Regeln weitgehend bestimmen konnte.

Mindestens zwei Mal waren es äußere Anstöße, die zu einer Weiterentwicklung der Shanghaier Fünf bzw. der SOZ beitrugen: Als solche externen »Katalysatoren« für die Organisation wirkten die Pläne für die Nato-Osterweiterung und die Erneuerung der amerikanisch-japanischen Sicherheitsallianz Mitte der neunziger Jahre. Diese Initiativen beschleunigten innerhalb der SOZ die Einigung über vertrauensbildende Maßnahmen und über den Truppenabbau entlang der gemeinsamen Grenzen in den Jahren 1996 und 1997. Die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001 trafen die SOZ wenige Monate nach ihrer formellen Gründung völlig unvorbereitet. Obwohl sich die Organisation zuvor schon den Kampf gegen den Terrorismus so prominent auf ihre Fahnen geschrieben und Afghanistan als Quelle der Instabilität in der Region identifiziert hatte, reagierte sie nach dem 11. September nur mit einer unverbindlichen Gemeinsamen Erklärung, in der die Anschläge verurteilt, jedoch keinerlei konkrete Schritte beschlossen wurden.<sup>82</sup> Viele Beobachter sahen daraufhin bereits das Ende der SOZ herannahen. Doch ab Anfang 2002 forcierte man – vermutlich im wesentlichen auf Drängen Chinas – die Institutionalisierung der Organisation durch die Verabschiedung der Charta, die auch die Einrichtung eines permanenten Sekretariats der SOZ in Peking vorsah.

Sicherheitsanliegen – politische und gesellschaftliche Stabilität – sind der Kern der Shanghaier Organisation. Wirtschaftliche Kooperation ist erst seit 1997 Teil der Agenda der Shanghaier Fünf bzw. SOZ. Auch sie wird aber unter dem Aspekt gesehen, daß wirtschaftliche Prosperität den sicherheitspolitischen

<sup>82</sup> Die Premierminister der sechs Mitgliedstaaten trafen am 13./14.9.2001 zu einem regulären Treffen in Almaty zusammen, bei dem es im wesentlichen um Wirtschaftskooperation ging. Als Reaktion auf den 11. September verabschiedeten sie eine Gemeinsame Erklärung, siehe *Center of SCO Studies, SASS: »Shanghai wu guo« – Shanghai hezuo zuzhi. Ziliao huibian (1996.4–2003.8) / Compilation of Materials and Documents of Shanghai Five – Shanghai Cooperation Organization (April, 1996–August, 2003), Shanghai 2003, S. 94.*

Zielen dient, indem sie nicht-traditionellen Risiken wie Terrorismus entgegenwirkt. China war beispielsweise insbesondere an den Möglichkeiten interessiert, die sich aus Handelsbeziehungen zwischen den zentralasiatischen Republiken und der angrenzenden Autonomen Region Xinjiang-Uighur ergaben. Denn Xinjiang hatte von den auf die Küstenregionen konzentrierten chinesischen Wirtschaftsreformen kaum profitiert. Neue Entwicklungschancen, die sich aus grenzüberschreitendem Handel und wirtschaftlicher Zusammenarbeit ergaben, wurden als positiv für die politische und gesellschaftliche Stabilität der Region betrachtet.

Während Wirtschafts- und Handelsbeziehungen für das Verhältnis Chinas zu Südostasien eine zentrale Dimension sind, basiert die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit bislang nicht auf engen wirtschaftlichen Kontakten der beteiligten Staaten. Erst nach der formellen Gründung der SOZ begannen die Partner, konkretere Überlegungen für eine Zusammenarbeit im ökonomischen Bereich anzustellen. In der Charta rangiert die wirtschaftliche Kooperation aber erst an fünfter Stelle hinter außen- und sicherheitspolitischen Zielen.<sup>83</sup> Die Aufstellung eines Kooperationsprogramms übernahmen die Premierminister, die seit Herbst 2001 ebenfalls einmal jährlich zusammenkommen. Auf ihrem Treffen im Jahr 2003 verabschiedeten sie einen auf zwanzig Jahre angelegten »Entwurf für multilaterale Wirtschafts- und Handelskooperation der SOZ-Mitgliedstaaten«, der neben Handels- und Investitionserleichterungen eine Zusammenarbeit vor allem in den Bereichen Energie, Information, Telekommunikation und Umweltschutz sowie bei der Nutzung von natürlichen Ressourcen für gemeinsame Aktivitäten vorsieht. Später wurde die Bildung von Arbeitsgruppen für Zölle, Qualitätskontrollen und ähnliches vereinbart und ein gemeinsamer Investitionsfonds in Höhe von 20 Millionen US-Dollar aufgelegt. China strebt mittelfristig auch für die Shanghaier Organisation die Schaffung einer Freihandelszone an. Was die wirtschaftliche Kooperation

<sup>83</sup> Die vier zuerst genannten sind: die Bewahrung des Friedens und die Förderung von Sicherheit und Vertrauen in der Region, die Suche nach gemeinsamen Positionen in außenpolitischen Angelegenheiten von gegenseitigem Interesse, die Entwicklung und Umsetzung von gemeinsamen Maßnahmen gegen Terrorismus, Separatismus und Extremismus, gegen den Schmuggel von illegalen Drogen und Waffen sowie illegale Migration und viertens schließlich die Koordination von Bemühungen im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle.

und Integration anbelangt, befindet sich die SOZ noch im Anfangsstadium.<sup>84</sup> Bis sie in der Lage sein wird, eine »Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung« zu geben, wird noch ein langer Weg zu gehen sein.

Unter den zentralasiatischen Staaten der SOZ macht der Handel mit den anderen Mitgliedsländern zwar zwischen 30 und 60 Prozent aus, für China jedoch sind die zentralasiatischen Nachbarn keine wichtigen Handelspartner. Lediglich für die wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregion Xinjiang sind sie von Bedeutung. Bei anhaltend hohen Wirtschaftswachstumsraten wird aber die Sicherung des Energiebedarfs aus den Staaten Zentralasiens – insbesondere aus Kasachstan und Usbekistan – und aus Rußland für China in Zukunft noch sehr viel wichtiger werden. Prinzipiell läßt sich die Versorgung mit Energieträgern zwar auch bilateral regeln, gemeinsame Projekte sind aber möglicherweise wirtschaftlicher zu realisieren.<sup>85</sup>

Die *raison d'être* der Shanghaier Staatengruppe liegt somit vorrangig im Bereich der Sicherheitspolitik. Zum einen ist es das gemeinsame Anliegen der sechs Mitglieder, eine Destabilisierung ihrer politischen Systeme durch islamistische bzw. separatistische oder terroristische Gruppierungen – und letztlich bedeutet das: durch jegliche organisierte Opposition – zu verhindern, zum anderen gilt es, einen potentiellen Konflikt zwischen Rußland und China um Einfluß in Zentralasien zu vermeiden. Im beiderseitigen Interesse Rußlands und Chinas wiederum ist es, dem amerikanischen Einfluß in der Region Einhalt zu gebieten. Für die zentralasiatischen Staaten schließlich ist es von herausragender Bedeutung, sich außenpolitisch Optionen in mehrere Richtungen offenzuhalten, doch wollen sie mit westlicher Präsenz und Unterstützung nicht gleichzeitig auch Kritik an ihren politischen Systemen zulassen. Sie sind sich bewußt, daß Rußland und China auch dann noch ihre großen Nachbarn sein werden, wenn die USA sich aus der Region wieder

<sup>84</sup> Siehe dazu ausführlich Vladimir *Paramonov*, *China & Central Asia: Present & Future of Economic Relations*, Cambridge/Surrey: Defence Academy of the United Kingdom, Conflict Studies Research Centre, Mai 2005, (Central Asian Series 05/25[E]), <[www.da.mod.uk/CSRC/documents/CentralAsia/05%2825%29%28E%29-VP.pdf](http://www.da.mod.uk/CSRC/documents/CentralAsia/05%2825%29%28E%29-VP.pdf)> (Zugriff: 1.8.2005).

<sup>85</sup> Zum Beispiel die ins Auge gefaßte Lieferung von Erdöl aus Rußland an China über die bereits im Bau befindliche Pipeline von Kasachstan nach China; siehe zu dieser Frage Marat *Yermukanov*, *Beijing Moves to Increase Influence in Central Asia*, in: *Eurasia Daily Monitor* (Email-Dienst), 2 (7.7.2005) 131.

zurückziehen sollten. Die Forderung, die USA und ihre Partner im Kampf gegen den Terrorismus sollten ein Datum für die Aufgabe ihrer Militärbasen in der Region nennen, da die Phase der aktiven militärischen Operation in Afghanistan vorüber sei, wurde in die Gemeinsame Erklärung der Staatschefs beim letzten Gipfeltreffen der SOZ in Astana aufgenommen und danach von Usbekistan und Kirgistan besonders hervorgehoben.<sup>86</sup>

Zu den genannten Bedrohungen durch Terrorismus und Separatismus kommen Probleme mit grenzüberschreitender Kriminalität, Waffenschmuggel und illegaler Migration. China ist sich darüber im klaren, daß es diesen Herausforderungen nicht alleine begegnen kann. Beispielsweise wirkt sich der Drogenschmuggel, der von Afghanistan ausgeht, auch auf die Volksrepublik in Form von steigenden Zahlen Drogenabhängiger und damit auch HIV-Infektionen aus.<sup>87</sup>

Die Übereinstimmung in dem Interesse der politischen Führungen an Stabilität innerhalb der SOZ wurde in der ersten Jahreshälfte 2005 durch die Entwicklungen in Kirgistan vorübergehend in Frage gestellt. Die chinesische Führung soll sogar darauf gedrungen haben, die »Tulpenrevolution« in einer gemeinsamen Erklärung der SOZ zu kritisieren, konnte dafür aber offenbar keine Unterstützung bei Rußland finden.<sup>88</sup> Das gewaltsame Vorgehen des

usbekischen Präsidenten gegen die Protestaktionen im Mai 2005<sup>89</sup> bezeichneten sowohl Peking als auch Moskau als notwendig für die Stabilität Usbekistans. Zweifellos stieß die harte Haltung Karimovs in Pekinger Führungskreisen auf mehr Zustimmung als das Nachgeben des kirgisischen Präsidenten Akajev auf den Druck der Opposition.<sup>90</sup> Bei den Machteliten der SOZ-Mitgliedstaaten stehen politische Umbrüche wie in Georgien und der Ukraine – die sogenannten »Farbrevolutionen« – im Verdacht, vom Westen bzw. den USA unterstützt zu werden. Sollte sich der von Tiflis und Kiew ausgelöste Trend im postsowjetischen Raum fortsetzen, wird es auch in China schwieriger, sich den ohnehin vorhandenen Forderungen und Hoffnungen auf tiefgreifende politische Reformen zu verschließen. Die künftigen politischen Entwicklungen in Zentralasien bedeuten somit einen Unsicherheitsfaktor sowohl für die SOZ als auch für die chinesische Rolle in dieser Organisation. Die Volksrepublik wird sich aber wie schon in der Vergangenheit zweifellos auch mit neuen Regierungen in der Region arrangieren, sofern von diesen nicht eine Gefahr für die eigene politische Stabilität ausgeht. Die Verunsicherung der politischen Führungen Zentralasiens angesichts der »Farbrevolutionen« hat Pekings Einfluß in der Region gegenüber dem der USA auf jeden Fall vorläufig gestärkt und Zentralasien dichter an Rußland und China heranrücken lassen.

<sup>86</sup> Siehe Heads of SCO Member States Release Declaration at Astana Summit, 5.7.2005, <[www.sectesco.org/news\\_detail.asp?id=407&LanguageID=2](http://www.sectesco.org/news_detail.asp?id=407&LanguageID=2)> (Zugriff: 12.9.2005); Roger N. McDermott, U.S. Military Presence in Central Asia in Doubt, in: Eurasia Daily Monitor (Email-Dienst), 2 (14.7.2005) 136. Die USA sollen mittlerweile Kontakte zu Turkmenistan als Standortalternative zu Usbekistan aufgenommen haben. Ende Juli 2005 handelte der amerikanische Verteidigungsminister in Kirgistan eine Verlängerung der Nutzung der Militärbasis in Manas aus; siehe U.S. Gains Indefinite Continued Use of Air Base in Kyrgyzstan, in: International Herald Tribune (online), 26.7.2005.

<sup>87</sup> Siehe dazu ausführlich: Justin Rudelson, Cross-border and Transnational Influences on Xinjiang Uyghur Nationalism, in: Caucasus and Central Asia Newsletter, 5 (Winter 2004), S. 3–7, <<http://ist-socrates.berkeley.edu/~bsp/caucasus/newsletter/2004-05ccan.pdf>> (Zugriff: 29.6.2005). Zum Problem des Opiumschmuggels aus Afghanistan siehe Uwe Halbach, Drogenströme durch den GUS-Raum. Symptom und Ursache von Instabilität, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (S 47/04), als Volltext verfügbar unter <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=1096](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1096)>.

<sup>88</sup> So jedenfalls Chris Buckley, Russia and China Are Cooperating More, But Warily, in: International Herald Tribune, 7.5.2005. Für China, das ansonsten stets auf die Prinzipien der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und nationale Souveränität pocht, wäre diese Forderung nach

einer Verurteilung der »Tulpenrevolution« ein ungewöhnlicher Schritt.

<sup>89</sup> In der Stadt Andischan im Osten von Usbekistan kam es im Mai 2005 zu Protestaktionen, die der usbekische Präsident mit Waffengewalt niederschlagen ließ. Dies führte zu Kritik seitens der USA und der EU.

<sup>90</sup> Der usbekische Präsident Karimov wurde denn auch kurz nach dem Durchgreifen in Andischan von Peking mit allen militärischen Ehren empfangen, siehe Joseph Kahn/Chris Buckley, China Gives a Strategic 21-Gun Salute to Visiting Uzbek President, in: New York Times (online), 25.5.2005.

## Die regionale Ebene 3: Südostasien

Die Volksrepublik China, die in Südostasien lange Zeit als sicherheitspolitische Bedrohung wahrgenommen wurde, konnte unter Führung von Deng Xiaoping und Jiang Zemin dort wieder an Akzeptanz und zum Teil auch an Sympathie gewinnen. Mit der diplomatischen Anerkennung Indonesiens, Singapurs und Bruneis hatte man 1991 die bilateralen Beziehungen zu allen Asean-Staaten normalisiert. Die Unterschrift unter die Pariser Friedensvereinbarungen beendete nicht nur Pekings Unterstützung für die Roten Khmer in Kambodscha, sondern trug auch wesentlich zur Lösung eines Konflikts bei, der in den achtziger Jahren ein Zusammenwachsen Südasiens verhindert hatte. Der zügige Ausbau der chinesischen Luft- und Seestreitkräfte im Südchinesischen Meer, die Errichtung militärischer Anlagen auf der von den Philippinen beanspruchten Spratly-Insel Mischief Reef und die verbalen und militärischen Drohgebärden Chinas gegenüber Taiwan ließen jedoch im Laufe der neunziger Jahre erneut Ängste vor einem aggressiven China aufleben, das mit militärischer Gewalt seine Einflusssphäre auszuweiten trachtet.

Aus heutiger Perspektive ist es der chinesischen Führung weitgehend gelungen, solche Befürchtungen zu zerstreuen und das Verhältnis zu den Asean-Mitgliedern spürbar zu verbessern. Entscheidend waren dabei ein aktives und nicht konfrontatives Engagement der Volksrepublik in der Region, die von den Regionalstaaten selbst betriebene sukzessive Beteiligung Chinas an eigenen Regionalismusprojekten, sowie die zunehmende wirtschaftliche und kulturelle Attraktivität des großen Nachbarn.<sup>91</sup>

Nur zögerlich hatte Peking seit 1991 als »Beobachter« an den Asean-Treffen teilgenommen. Fünf Jahre später startete es jedoch den Asean-China-Dialog mit jährlichen Gipfeltreffen und beteiligte sich seitdem als vollwertiger »Asean-Dialogpartner« an allen von der südostasiatischen Regionalorganisation initiierten Konferenzen und Foren mit Dritten, wie zum Beispiel der 1997 begonnenen Asean+3-Kooperation (APT) mit Japan und Südkorea. Besonders bemerkenswert ist

<sup>91</sup> Zu den offiziellen Beziehungen zwischen der Asean und China vgl. die Website des Asean-Sekretariats, <[www.aseansec.org/4979.htm](http://www.aseansec.org/4979.htm)>.

sein zunehmend aktives Engagement an dem 1993 gegründeten »Asean Regional Forum« (ARF), dem einzigen zwischenstaatlichen Sicherheitsdialog im pazifischen Raum. Weitere Meilensteine dieses Annäherungsprozesses waren im November 2002 die Unterzeichnung eines Rahmenabkommens für eine umfassende wirtschaftliche Zusammenarbeit inklusive des Freihandelsprojekts ACFTA (Asean China Free Trade Area) sowie Pekings Unterschrift unter eine gemeinsame »Erklärung über das Verhalten der Parteien im Südchinesischen Meer«, die zwar weit hinter dem von der Asean angestrebten »Code of Conduct« zurückbleibt, aber auch etliche Positionen revidiert, die Peking lange Zeit für unverzichtbar gehalten hatte. 2003 trat die VR China als erste ausländische Großmacht dem Asean-Grundlagenvertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit (Treaty on Amity and Co-operation, TAC) bei und verpflichtete sich damit in völkerrechtlich bindender Form, künftig auf den Einsatz militärischer Gewalt in der Südchinesischen See zu verzichten.

Diese strategische Neuorientierung hat nicht nur das politische und wirtschaftliche Gewicht der Volksrepublik verstärkt, sondern auch die generelle Wahrnehmung Chinas zum Positiven gewandelt. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die chinesische Führung den Beziehungen zu Südostasien Modellcharakter beimißt.<sup>92</sup>

Umgekehrt wird für die Staaten der Region die sicherheitspolitische und wirtschaftliche Kooperation mit dem nördlichen Nachbarn immer wichtiger.<sup>93</sup> Für die Asean-Mitglieder ist der Aufstieg Chinas zum ökonomischen Gravitationszentrum der gesamten ostasiatischen Region eine enorme Herausforderung. Zwar wird es bei anhaltendem Trend noch 15 bis 20 Jahre dauern, bis China Japan als größte Volkswirtschaft der Region ablöst, aber die Volksrepublik spielt aufgrund ihrer binnen- und außenwirtschaftlichen

<sup>92</sup> Vgl. *Tang/Zhang*, China's Regional Strategy [wie Fn. 3], S. 20.

<sup>93</sup> Zu den Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und den Asean-Staaten vgl. Hanns Günther *Hilpert*/Gerhard *Will*, China und Südostasien. Auf dem Weg zu regionaler Partnerschaft, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2005 (S 21/05).

Wachstumsdynamik schon heute die ökonomisch bedeutendere Rolle: Einerseits übt die aufstrebende chinesische Industrie auf Südasiens Wirtschaft einen starken Wettbewerbsdruck aus; andererseits gehen von der chinesischen Importdynamik mächtige Impulse für das Wirtschaftswachstum der südlichen Nachbarn aus. Auf diese Weise nimmt gerade für die Asean-Staaten die konjunkturelle und wachstumspolitische Abhängigkeit von der chinesischen Binnenwirtschaft und vom Renminbi-US-Dollar-Wechselkurs laufend zu. Um die damit einhergehenden Interdependenzrisiken besser zu beherrschen, ist für die Staaten der Region eine engere handels- und wirtschaftspolitische Konsultation, Kooperation und Integration mit Peking unverzichtbar geworden.

### Chinas Rolle in den regionalen Institutionen

Der Verlauf der chinesischen Annäherung an multilaterale Strukturen und Prozesse, die von der Asean initiiert wurden, läßt sich in drei Phasen unterteilen.<sup>94</sup> Während der ersten Hälfte der neunziger Jahre verhielt sich China den zahlreichen Asean-Initiativen gegenüber eher passiv und skeptisch. Aus Sorge vor einer Internationalisierung der Taiwan-Frage oder des Territorialkonflikts im Südchinesischen Meer beteiligte sich Peking am ARF nur unter dem Vorbehalt einer Achtung des Nichteinmischungsprinzips. Die Mitwirkung der Volksrepublik war in erster Linie darauf ausgerichtet, eine Beeinträchtigung eigener Interessen durch das Forum zu verhindern.

Ab Mitte der neunziger Jahre sah die chinesische Führung ein aktives Engagement innerhalb der von der Asean initiierten multilateralen Strukturen zunehmend als förderlich für die eigenen außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen an. Im Rahmen des ARF beteiligte sich die Volksrepublik an vertrauensbildenden Maßnahmen. Dem Beispiel der Asean-Staaten folgend veröffentlichte sie 1998 erstmals ein Weißbuch zur Verteidigungspolitik, das ein nachdrückliches Bekenntnis zu regionalen sicherheits-

politischen Dialogen enthielt. Nach anfänglichem Zögern wurde China im APT mit eigenen Vorschlägen aktiv. Die ostasiatische Krise hatte in Peking die Erkenntnis reifen lassen, daß die eigene Binnenwirtschaft in starkem Maß von der finanziellen und wirtschaftlichen Entwicklung im übrigen Ostasien abhängig ist. Dabei erkannten die chinesischen Diplomaten die Vorteile eines »flachen« Multilateralismus nach Asean-Vorbild. Da Beschlüsse grundsätzlich nur im Konsens gefällt und weder Souveränitätsverzicht noch völkerrechtliche Konsequenzen verlangt werden, mußte Peking keine weitreichende Einschränkung seiner Manövrieremarge befürchten. Darüber hinaus hat die Volksrepublik von einer Asean, die China integrieren und die regionalen Großmächte untereinander ausbalancieren will, grundsätzlich keine unliebsamen Überraschungen zu erwarten.<sup>95</sup>

Seit der Jahrtausendwende nutzt die Volksrepublik die vorhandenen Kooperationsforen aktiv, um zur Bewältigung politischer und wirtschaftlicher Probleme der Region beizutragen, ihre Beziehungen zu einzelnen Regionalstaaten und Südostasien insgesamt auszubauen und dabei eigene Vorstellungen einzubringen. Für dieses neue Engagement steht vor allem die von China im November 2000 eingebrachte Initiative zur Schaffung einer China-Asean-Freihandelszone (ACFTA), mit der neben wirtschaftlichen Zielen vor allem politische Motive verfolgt werden. Darüber hinaus unterstützt Peking die im ARF begonnene Diskussion nichtmilitärischer Risiken und schlägt vor, die bislang auf Wirtschaftsfragen ausgerichtete APT-Kooperation um politische und sicherheitspolitische Themen zu erweitern.

Mit ihrem regionalen Engagement hat die Volksrepublik ihren südostasiatischen Partnern friedliche Absichten und Integrationswillen signalisiert. Zugleich hat sie sich selbst als aufstrebende wirtschaftliche Großmacht in ganz Ostasien mit zunehmender kultureller Ausstrahlung, schnell wachsenden Importkapazitäten und lukrativen Gewinnchancen empfohlen. Bei der Ausfüllung seiner neuen Rolle hat China im Verhältnis zu den Staaten Südasiens sehr spezifische Beziehungsmuster entwickelt, die sich gegen-

<sup>94</sup> Die folgende Chronologie orientiert sich an Cheng-Chwee *Kuik*, *Multilateralism in China's Asean Policy*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University, 2005 (Sais-Working Paper Nr. 5/03), S. 6–11. Ähnliche Periodisierungsversuche finden sich in: Alice *Ba*, *China and Asean: Renavigating Relations for a 21st Century Asia*, in: *Asian Survey*, 43 (Juli–August 2003) 4, S. 622–647 (626–638); David *Shambaugh*, *China Engages Asia. Reshaping the Regional Order*, in: *International Security*, 29 (Winter 2004–2005) 3, S. 64–99 (68–70).

<sup>95</sup> Zum Wandel in Chinas Wahrnehmung multilateraler Institutionen unter Asean-Regie vgl. Alastair Iain *Johnston*/Paul *Evans*, *China's Engagement with Multilateral Security Institutions*, in: Alastair Iain *Johnston*/Robert S. *Ross* (Hg.), *Engaging China. The Management of an Emerging Power*, London: Routledge, 1999, S. 207–272; *Shambaugh*, *China Engages Asia* [wie Fn. 94], S. 68–70/73f.

seitig nicht ausschließen, sondern häufig überlappen und ergänzen:

Grob läßt sich das Verhältnis der näher gelegenen Staaten auf dem südostasiatischen Festland (Birma, Kambodscha, Laos, Vietnam) zu China als Klientelbeziehung, das der weiter entfernten Staaten des Malaiischen Archipels als Partnerbeziehung beschreiben.<sup>96</sup> Stehen bei ersteren als direkten Nachbarn der chinesischen Südprowinzen unmittelbare Sicherheitsinteressen auf dem Spiel, die Peking durch ein sehr dichtes Beziehungsgeflecht und nicht zuletzt durch erheblichen finanziellen Einsatz in diesen wirtschaftlich eher schwachen Ländern zu wahren versucht, so erscheint der Austausch mit den Schwellenländern des maritimen Südostasien, die zudem enge politische und wirtschaftliche Beziehungen zu den USA unterhalten, ausgeglichener und stärker an dem wirtschaftlichen Eigeninteresse Chinas orientiert.

Parallel zu ihrer immer stärkeren Mitarbeit in den Asean-Regionalprojekten baut Peking auch seine bilateralen Beziehungen zu den einzelnen Partnerstaaten der Organisation aus: 1999 bzw. 2000 unterzeichnete China mit jedem Mitgliedsland Rahmenabkommen, die als vertragliche Grundlage für eine zunehmend engere wirtschaftliche, politische und im Einzelfall sicherheitspolitische Kooperation dienen. Dabei ergänzen sich Bilateralismus und Multilateralismus aus chinesischer Sicht.<sup>97</sup> Gute und sich vertiefende bilaterale Beziehungen unterstützen Pekings Agieren in den multilateralen Asean-Foren. Umgekehrt wirken sich multilaterale Erfolge der Volksrepublik positiv auf die bilateralen Beziehungen aus.

Auf multi- wie auf bilateraler Ebene zeigt Peking eine deutliche Präferenz für wirtschaftliche Zusammenarbeit.<sup>98</sup> China ist in dieser Frage zu weit größeren Zugeständnissen bereit als auf dem Feld der Sicherheitspolitik. Sowohl das Freihandelsabkommen ACFTA als auch ein im Jahr 2000 im APT-Rahmen unterzeichnetes Abkommen über gegenseitige Liquiditätshilfen (»Chiangmai-Initiative«) implizieren gewisse Beschränkungen der eigenen Souveränität. Ein ähnliches Entgegenkommen bei der Entwicklung einer regionalen Präventivdiplomatie oder gar multilateraler Konfliktlösungsmechanismen ist derzeit kaum denkbar. Pekings Bereitschaft, sicherheitspolitische

Kosten zu tragen und Risiken einzugehen, ist bisher wenig ausgeprägt.

## Motive und Taktiken

Wenn China erklärt, im Interesse seiner inneren Entwicklung auf ein stabiles und friedliches Umfeld angewiesen zu sein, gilt dies in besonderem Maße für das benachbarte Südostasien. Hier sieht sich die Volksrepublik vor der Aufgabe, tief verwurzeltes Mißtrauen abzubauen, das eigene Ansehen und politische Gewicht zu mehren, eine gegen sie selbst gerichtete Koalitionsbildung zu verhindern und den Einfluß der USA und Japans zurückzudrängen. Hinzu kommen vielfältige außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen: Peking möchte das »Ein-China-Prinzip« durchsetzen, das heißt jegliche politische Präsenz Taiwans verhindern, die grenzüberschreitende Kriminalität an seinen Südgrenzen eindämmen, lukrative Absatzmärkte erschließen, den möglichst bevorrechtigten Zugriff auf die Rohstoffe der Region erhalten und die Grenzprovinzen im Südwesten der Volksrepublik wirtschaftlich entwickeln.

Diesen Zielen ist Peking in den vergangenen Jahren durch eine geschickte Diplomatie, konkrete Schritte der Vertrauensbildung (z.B. durch Austausch von Manöverbeobachtern), seine Integration in regionale Strukturen und das Offerieren ökonomischer und politischer Anreize ein gutes Stück näher gekommen. Dabei haben sich sehr unterschiedliche Taktiken als nützlich erwiesen:

Gegenüber der innenpolitischen Entwicklung der Asean-Länder legt die Pekinger Führung größte Zurückhaltung an den Tag. Grundsätzlich sieht sich die chinesische Außenpolitik den Prinzipien der Nichteinmischung und des Respekts vor der Souveränität der Nachbarn verpflichtet. In der Region soll nicht der geringste Anschein einer aufstrebenden Großmacht erweckt werden, die ihre kleineren Nachbarn belehrt und maßregelt. Daher reagierte die Volksrepublik weder auf die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen in Birma noch auf den Staatsstreich in Kambodscha 1997 mit Kritik. Im Gegenteil, sie unterstützte die autoritären Regime an ihrer Peripherie gegen westlichen Druck und baute dadurch die eigene Position in diesen Staaten sukzessive aus. Ein ähnliches Vorgehen ist im südlichen Teil der Region zu beobachten. Als es während der ostasiatischen Krise in Indonesien zu antichinesischen Pogromen kam, verzichtete Peking darauf, die Vorgänge explizit zu

<sup>96</sup> Vgl. *Hilpert/Will*, China und Südostasien [wie Fn. 93], S. 15–19.

<sup>97</sup> Ebd. und *Kuik*, Multilateralism [wie Fn. 94], S. 11.

<sup>98</sup> Vgl. *Kuik*, Multilateralism [wie Fn. 94], S. 11f.

mißbilligen, um den Eindruck zu vermeiden, es unterstütze dort eine »fünfte Kolonne« von Auslandschinesen. Auch wollte man dem in Indonesien besonders ausgeprägten Mißtrauen gegenüber der Volksrepublik nicht Nahrung geben.

Da die wirtschaftliche und politische Stabilität Südostasiens für den weiteren Aufschwung Chinas von ausschlaggebender Bedeutung ist, bemüht sich Peking nach Kräften, diese Stabilität außen- und wirtschaftspolitisch zu festigen. Daß die chinesische Regierung willens und fähig ist, den eigenen Worten Taten folgen zu lassen, erwies sich bereits in der Finanz- und Wirtschaftskrise von 1997/98. Auch das ACFTA-Angebot von 2000 wurde in den Asean-Staaten angesichts der für die Region vorteilhaften Konditionen als Ausdruck chinesischen Entgegenkommens gewertet. Im Ergebnis wird Chinas Außenpolitik in der Region heute als verantwortlich und konstruktiv empfunden,<sup>99</sup> auch wenn sich in Südostasien zunehmend die Erkenntnis durchsetzt, daß hinter der regionalen Wirtschaftspolitik der Volksrepublik primär politische Ziele stehen.<sup>100</sup>

Nachdem man in Peking erkannt hatte, wie wichtig auswärtige Kulturpolitik für ein Land ist, das sich nach wie vor als »Land der Mitte« bezeichnet, wurden in den vergangenen Jahren auch beträchtliche Mittel in die auswärtige Kulturpolitik investiert. Mit zunehmender Verbreitung der chinesischen Sprache, seiner Kultur und Medien und durch eine wachsende Attraktivität seiner Hochschulen ist es China gelungen, ein emotional positiveres Bild von sich selbst zu zeichnen und in seinem regionalen Umfeld Sympathie und Goodwill zu gewinnen. So schwer es fällt, diese Art von »soft power« oder Anziehungskraft zu quantifizieren, so wichtig ist sie für den Aufbau von Identifikationsmustern, die sich langfristig in politisches Gewicht transformieren.<sup>101</sup>

Nicht zuletzt versteht es China immer besser, sowohl im gesamtregionalen Kontext als auch bilateral Gelegenheiten zu erkennen und zu ergreifen, um seinen Einfluß zu vergrößern, sein Image zu verbessern und sich als ehrlicher aber auch wohlwollender Makler zu präsentieren. Beispiele sind die Mitwirkung am kambodschanischen Friedensprozeß, die Unterstützung Malaysias und Singapurs in der Debatte der frühen neunziger Jahre um »asiatische Werte« und das

bereits erwähnte Verhalten während der regionalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Volksrepublik profiliert sich gerade dann als verständnisvoll, verantwortlich und hilfsbereit, wenn einzelne Regionalstaaten oder die Region als Ganzes politische Probleme mit den USA bzw. dem Westen haben.<sup>102</sup>

Chinas strategische Annäherung an Südostasien war Anfang der neunziger Jahre in Anbetracht des weitverbreiteten Mißtrauens, das ihm von seinen Nachbarn entgegengebracht wurde, noch überwiegend defensiv motiviert. Angesichts des Territorialkonflikts im Südchinesischen Meer und des forcierten Ausbaus der Luft- und Seestreitkräfte der Volksrepublik war den Asean-Staaten kaum glaubwürdig zu vermitteln, daß Peking ihnen gegenüber nur friedliche Absichten verfolge. Daher konnte China nur mit Hilfe konkreter Schritte Vertrauen aufbauen. Der bereits 1995 geäußerten Bereitschaft, den Territorialstreit auf Grundlage des Seevölkerrechts beizulegen, folgten multilaterale Kontakte und Verhandlungen, die 2002 in die gemeinsame »Erklärung über das Verhalten der Parteien im Südchinesischen Meer« mündeten.

Als die sicherheitspolitischen Befürchtungen der Regionalstaaten Ende der neunziger Jahre zunehmend von Ängsten vor der neuen wirtschaftlichen Übermacht der Volksrepublik abgelöst wurden, bemühte sich die chinesische Führung, auch diese Bedenken zu entkräften. Gegen die Furcht vor einem alles verschlingenden Wirtschaftsmoloch setzte sie das Angebot einer gemeinsamen Freihandelszone, wobei den wirtschaftlich schwächeren Asean-Mitgliedern Ausnahmeregelungen zugestanden und Sonderkonditionen eingeräumt wurden.<sup>103</sup>

Pekings Diplomatie propagiert immer wieder, daß in den entscheidenden internationalen Fragen zwischen China und den Asean-Staaten grundsätzlich Konsens und Interessenidentität bestehe. Die Volksrepublik habe aus innenpolitischen und binnenwirtschaftlichen Gründen ein ebenso großes Interesse an Frieden und Stabilität in der Region wie die Regionalstaaten. Außerdem verträten China und Südostasien gegenüber westlichen Industriestaaten und Japan

99 Vgl. *Ba*, China and Asean [wie Fn. 94], S. 637–643.

100 Vgl. *Kuik*, Multilateralism [wie Fn. 94], S. 12f, 19f.

101 Vgl. *Hilpert/Will*, China und Südostasien [wie Fn. 93], S. 26f.

102 Vgl. Catharin *Dalpino*/Juo-yu Lin, China and Southeast Asia: The Difference of a Decade, Washington, D.C.: Brookings Asia Survey, S. 79/90, <[www.brookings.edu/dybdocroot/fp/cnaps/papers/survey2003/6asean.pdf](http://www.brookings.edu/dybdocroot/fp/cnaps/papers/survey2003/6asean.pdf)> (Zugriff: 30.6.2005); Robert *Sutter*, China's Recent Approach to Asia: Seeking Long-Term Gains, in: PacNet, 23 (7.6.2002), <[www.csis.org/pacfor/pac0223.pdf](http://www.csis.org/pacfor/pac0223.pdf)> (Zugriff: 30.6.2005).

103 Vgl. *Kuik*, Multilateralism [wie Fn. 94], S. 16f.

identische Positionen. Und beide Seiten teilten ein Verständnis von Multilateralität und der Rolle internationaler Institutionen, bei dem nationaler Souveränität und einer Konsensbildung durch breit angelegte Konsultationen ein hoher Stellenwert beigemessen werde. Schließlich profitierten China und die Asean-Staaten gleichermaßen von einem immer intensiver werdenden wirtschaftlichen Austausch.<sup>104</sup>

Dazu paßt die in jüngster Zeit vertretene These, daß ein in Südostasien zunehmend engagiertes China der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung der Region zahlreiche positive Impulse verleihe.<sup>105</sup> So biete die Volksrepublik ihren südlichen Nachbarn wachsende Exportchancen in der Industrie, im Rohstoff- und Agrarsektor sowie im Tourismus. Und ihre kulturelle Ausstrahlung bereichere die populäre Kultur ebenso wie den intellektuellen Diskurs in der Region.

Dieses stärkere regionale Gewicht verhilft der Volksrepublik auch auf internationaler Ebene zu einer neuen Rolle. Als Entwicklungsland setzt sie sich nachdrücklich für die wirtschaftlichen und politischen Belange der südostasiatischen Entwicklungs- und Schwellenländer ein. Doch China versteht sich längst nicht mehr nur als Entwicklungsland, sondern auch als Großmacht, die zunehmend internationale Verantwortung übernehmen muß.<sup>106</sup> So versucht sich die chinesische Führung im Rahmen des asiatisch-europäischen Dialog- und Kooperationsprozesses (Asia-Europe Meeting, Asem) als Vertreterin eines gesamtregionalen Interesses zu profilieren<sup>107</sup> und als verantwortliche Großmacht zu präsentieren.

Besondere Bedeutung kommt dem ostasiatischen Kooperationsprojekt zu. Aus der Erkenntnis heraus, daß formale Allianzen zwangsläufig zu einem Antagonismus mit den USA und ihren asiatischen Verbündeten führen, setzt die Volksrepublik in ihrem südlichen Umfeld auf Regionalismus. Mit dieser Strategie erscheinen Terraingewinne gegenüber den USA möglich, ohne daß die Supermacht dies als gegen sie

gerichtete Konfrontation werten kann.<sup>108</sup> 1997 hatte China gemeinsam mit Japan, Südkorea und den Asean-Staaten das APT-Forum (Asean Plus Three) gegründet, mit dem eine Verbesserung der Zusammenarbeit in der weiteren Region angestrebt wird. Im November 2003 unterstützte der chinesische Ministerpräsident Wen Jiabao auf dem APT-Gipfel von Vientiane ausdrücklich den malaysischen Vorschlag, diesen Prozeß formal aufzuwerten und 2005 in Kuala Lumpur einen ostasiatischen Gipfel (East Asian Summit, EAS) einzuberufen. Damit würde ein über Südostasien hinausreichendes Format entstehen, auf dessen Agenda und internationale Weiterentwicklung die übrigen Mitglieder sehr viel mehr Einfluß nehmen könnten. Wen Jiabao erklärte die Bereitschaft seiner Regierung, als Gastgeber des für 2006 vorgesehenen zweiten Gipfeltreffens zu fungieren.<sup>109</sup> Obwohl die Erfolgsaussichten des EAS bzw. einer späteren Ostasiatischen Gemeinschaft (East Asian Community, EAC) angesichts ernster Spannungen zwischen China und Japan ungewiß sind, versucht Peking auch hier, mit dem Angebot einer auf alle APT-Staaten ausgedehnten Freihandelszone in die Offensive zu gehen und neue Themenfelder zu besetzen. Es ist festzustellen, daß sich China innerhalb der Asean-Regionalinstitutionen nicht nur regelkonform verhält, sondern auch die institutionelle Zusammenarbeit mit Südostasien mit eigenen Initiativen aktiv vorantreibt.

<sup>104</sup> Ebd., S. 13–16.

<sup>105</sup> Vgl. Zhang Jiming, Zhongguo waijiao he guoji zhanluezhong de »gongtong fazhan« sixiang [Der Begriff »Gemeinsame Entwicklung« in der außenpolitischen und internationalen Strategie Chinas], in: Guoji Wenti Yanjiu, (2004) 6, S. 34–37.

<sup>106</sup> Zur innerchinesischen Debatte über die Ambivalenz dieser Rollen vgl. Song Hong, Fuzerende fazhanzhong daguo [Verantwortliche Großmacht und Entwicklungsland], in: Shijie Jingji yu Zhengzhi, (2002) 12, S. 28–33.

<sup>107</sup> Vgl. Sebastian Bersick, Multipolarität gestalten – Chinas Rolle im Asem-Prozeß, in: Internationale Politik, 59 (2004) 9, S. 30–36 (31–34).

<sup>108</sup> Vgl. Christopher R. Hughes, Nationalism and Multilateralism in Chinese Foreign Policy: Implications for Southeast Asia, in: The Pacific Review, 18 (2005), 1, S. 119–135 (125–127).

<sup>109</sup> Vgl. International Herald Tribune, 2.12.2004, S. 2.

## Ausblick: Wird China ein konstruktives Mitglied der Staatengemeinschaft?

China im Jahr 2005 ist sowohl »stark« als auch »schwach«. Seine »Stärke« ist das Ergebnis der Entfesselung seiner produktiven Kraft durch Deng Xiaopings Reformen, seine »Schwäche« sind die fehlenden oder ungleich verteilten Ressourcen und die ökonomischen Verzerrungen infolge der Koexistenz von Markt und Einparteienregime. Diese Janusgesichtigkeit des chinesischen Status quo betrifft auch die von der Volksrepublik eingegangenen neuen Interdependenzen. Zum einen verbessern sie den Zugang zu Ressourcen, zum anderen verstärken sie den Druck zu mehr ökonomischer und politischer Transparenz und Berechenbarkeit.

Das aktuelle Ergebnis dieser Ambivalenz ist eine »selektive Multilateralität«<sup>110</sup> als Ausdruck latenter Unzufriedenheit mit einem internationalen System, an dessen Herausbildung Peking nicht beteiligt war. Dabei hat China aus der (selbstgewählten) ökonomischen Integration in die internationale Arbeitsteilung und der daraus folgenden vertragsrechtlichen Einbindung in das multilaterale WTO-Ordnungsregime enormen Nutzen gezogen: Die Lebensverhältnisse der Menschen haben sich verbessert, das Land hat sich wirtschaftlich entwickelt und industrialisiert und schickt sich an, zu alter Größe aufzusteigen. Demgegenüber erscheint der im Rahmen des WTO-Beitritts zu leistende Souveränitätsverzicht als geringer Preis. Die bislang insgesamt beachtliche Implementierung der WTO-Beitrittszusagen entspricht dem nationalen Interesse Chinas. In den Verhandlungen der laufenden Doha-Welthandelsrunde und bei der Weiterentwicklung des WTO-Regimes hält sich die Volksrepublik allerdings aus vornehmlich taktischen Gründen zurück. Angesichts der ökonomischen Anreize, die sich für China einzel- und gesamtwirtschaftlich aus der Internationalisierung seiner Volkswirtschaft ergeben, dürfte seine Einbindung in das WTO-Regime irreversibel sein. Je »stärker« die Volksrepublik wird, desto größer wird ihr Interesse sein, mit Hilfe der WTO den Zugang zu Export- und Importmärkten sicherzustellen und die institutionelle Modernisie-

rung von Wirtschaft und Staat weiter voranzutreiben. Ein »schwaches« China würde zwar mit einer nationalistischeren und protektionistischeren Wirtschaftspolitik experimentieren, bliebe aber auf Exporte angewiesen und würde seine Interessen bilateral wie innerhalb der WTO sehr viel aggressiver vertreten.

Peking hat sich seit Ende der neunziger Jahre regional an sicherheitspolitischen Kooperationen (Zentralasien), unverbindlichen sicherheitspolitischen Dialogen (ARF), sektoralem wirtschaftspolitischen Regionalismus (ACFTA) und einem spezifischen Abrüstungsdialog (Sechsparteiengesprächen) beteiligt. Dabei war die Volksrepublik um so bereiter, konkrete Verpflichtungen einzugehen, je schwächer und ideologisch kompatibler ihre Partner waren.

In den Sechsparteiengesprächen um das nordkoreanische Atomprogramm sah sich China mit starken bzw. stärkeren Partnern konfrontiert, von denen mindestens zwei – die USA und Japan – strategische Konkurrenten sind. Auch wenn sich alle Beteiligten mit unterschiedlichem Nachdruck und mit teils widersprüchlichen Mitteln für eine Bewahrung des Status quo auf der koreanischen Halbinsel engagierten, maß Peking einer Stabilisierung der nordkoreanischen Diktatur als Ausgangspunkt für eine friedliche Evolution größere Bedeutung zu als Washington und Tokyo. Der Volksrepublik mußte vor allem daran gelegen sein, eine Wiedervereinigung unter amerikanischen Vorzeichen, daraus folgende Flüchtlingsströme und andere Komplikationen zu verhindern. Deshalb war Peking in diesem Rahmen nur begrenzt flexibel, erschwerte aber gleichzeitig die Suche nach einem alternativen Rahmen unter Ausklammerung der USA.

Chinas Agieren im Kontext der Sechsparteiengespräche ist somit in erster Linie ein Reflex seiner eigenen Schwäche. Dies hat eine Verständigung mit den USA und Japan über Bedingungen erheblich erschwert, unter denen auch Peking zur Anwendung von Sanktionen gegen Pyöngyang bereit sein könnte. Eine »starke« Volksrepublik würde südkoreanische Vorschläge für eine (auch wirtschaftspolitisch sinnvolle) autonome nordostasiatische Architektur mit dem Ziel aufgreifen, die sicherheitspolitischen Verbindungen zwischen Washington, Tokyo und Seoul zu schwächen, ohne deshalb ein regional inkompatibles

<sup>110</sup> Vgl. Kay Möller, Chinas Außenpolitik: Selektive Multilateralität, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2003 (S 44/03).

Nordkorea zu stärken. Voraussetzung hierfür wäre neben der grundsätzlichen Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht aller Beteiligten die einvernehmliche Entwicklung und Durchsetzung insbesondere sicherheitspolitischer Spielregeln, die Nordkoreas derzeitige Fähigkeit zur Erpressung deutlich reduzieren würden. Dafür gibt es heute nur unverbindliche Absichtserklärungen. Eine noch stärkere Volksrepublik würde sich aktiv für eine koreanische Wiedervereinigung unter Federführung Seouls engagieren.

Zusammen mit Rußland und mittlerweile vier der fünf zentralasiatischen Staaten ist China in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) engagiert, die sich aus Verhandlungen über den Grenzverlauf zwischen der Volksrepublik und der ehemaligen Sowjetunion entwickelt hat. Wirtschaftliche Beziehungen spielen innerhalb dieses Forums bislang keine große Rolle, sie werden aber bei dem zu erwartenden Energiebedarf Chinas an Bedeutung zunehmen. Im Mittelpunkt der Agenda stehen nach wie vor sicherheitspolitische Anliegen der beteiligten Staaten (Kampf gegen »Terrorismus, Separatismus und Extremismus«); außerdem zielt die SOZ auf die Begrenzung des amerikanischen Einflusses in Zentralasien. Das Interesse anderer Staaten der Region wie Indien oder der Mongolei an der SOZ wird begrüßt. Daß sich die Organisation entwickelt und allmählich institutionalisiert hat, ist bisher vor allem das Verdienst chinesischer Initiativen.

Während ein starkes China auch weiterhin dafür sorgen dürfte, daß die Shanghaier Organisation nicht in völlige Bedeutungslosigkeit absinkt, würde ein schwaches China wohl nicht langfristig in der Lage sein, der SOZ in dem Maße Impulse zu verleihen, wie dies in der Vergangenheit der Fall und für ihr Fortbestehen auch notwendig war. Jedoch haben auch Pekings bisherige Versuche, der SOZ dauerhaftes Leben einzuhauchen, noch nicht über die Ebene symbolischer Politik hinausgeführt, so daß sich die Frage eines Souveränitätsverzichts bislang nicht gestellt hat. Welche Rolle und Bedeutung der SOZ in Zukunft zukommen wird, dürfte sich nicht zuletzt daran entscheiden, wie sie sich innerhalb des Geflechts von einander überlappenden bzw. alternativen Organisationen positionieren kann. Ohne ein starkes China, das hier einen maßgeblichen Input – auch finanzieller Natur – liefern will und kann, wird die SOZ vermutlich nur auf dem Papier bestehenbleiben oder durch eines der konkurrierenden Projekte der regionalen Integration abgelöst werden. Rußland würde seinen Einfluß in Zentralasien dann im wesent-

lichen über die GUS sicherstellen. Von einem starken China dagegen würden Impulse für wirtschaftliches Wachstum auch für diese Region ausgehen. Die Volksrepublik wäre ein attraktiver (Wirtschafts-)Partner und die Shanghaier Organisation könnte sich – wenn sie um jene ökonomische Komponente ergänzt würde – als entscheidende Regionalorganisation in Zentralasien etablieren.

In Südostasien ist es Chinas Außenpolitik durch ein nicht-konfrontatives und zugleich konstruktives Engagement gegenüber den Einzelstaaten, gegenüber der Region und innerhalb der Regionalinstitutionen gelungen, die dort vorhandenen Befürchtungen vor einer militärisch und wirtschaftlich immer stärker werdenden Volksrepublik zu mindern, wenn nicht gar zu zerstreuen. Eine Einbeziehung Pekings in institutionell bindende Strukturen ist in dieser Region, in der nationaler Souveränität und Konsensbildung durch breite Konsultationen traditionell ein hoher Stellenwert beigemessen wird, allerdings nicht erfolgt. Ob China sich in die Asean-Strukturen integrieren und den damit einhergehenden Zugewinn an Ansehen und Macht in Südostasien verbuchen wird, hängt damit auch von der Entwicklung seiner binnenwirtschaftlichen Dynamik und von seiner innenpolitischen Stabilität ab. Ein »starkes« China wird versuchen, die Asean mit weiteren Angeboten für die wirtschafts- und finanzpolitische Kooperation noch enger an sich zu binden, ohne größere Abstriche an seiner angestrebten Führungsrolle zu machen. Einer in diesem Sinne erfolgreichen chinesischen Politik dürfte es zunehmend gelingen, seine eigenen Interessen in der Region durchzusetzen. Vorstellbar ist aber auch, daß in einem »starken« China partikularwirtschaftliche Interessen eine so starke Eigendynamik gewinnen, daß sie von der Führung in Peking nur sehr schwer oder zu sehr hohen Kosten kontrolliert und gesteuert werden können und daß sich dadurch völlig neue Herausforderungen für die Politik ergeben. Ein »schwaches« China würde sich aus der begonnenen Kooperation zurückziehen und die Region »kampflos« den USA oder Japan überlassen. Ein »schwaches« und unfriedliches China wäre gegenüber dem maritimen Südostasien konfliktbereiter und würde versuchen, die angrenzenden Staaten des kontinentalen Südostasiens enger an sich zu binden.

Die in China gegenwärtig zu registrierende Mischung aus Defensive und Offensive ist auch in

anderen großen Schwellenländern zu beobachten.<sup>111</sup> Im Falle dieser Staaten hängt die Entscheidung für eine defensivere oder offensivere Strategie sowohl von der Beschaffenheit des jeweiligen Umfelds (im chinesischen Fall Koexistenz mit mächtigen und mächtigeren Akteuren in Nordostasien, drohendes machtpolitisches Vakuum in Zentralasien, wachsende wirtschaftliche Interdependenz mit Südostasien) als auch von den verfügbaren wirtschaftlichen, militärischen, diplomatischen und kulturellen Instrumenten ab. Weil eine direkte militärische oder handelspolitische Konfrontation mit den USA oder ihren Alliierten nicht zu gewinnen und auch ansonsten dem chinesischen Ziel, eine erfolgreiche, moderne und angesehene Industrienation zu werden, kaum dienlich wäre, bemüht sich Peking in Nordostasien um die regionale Einbindung der USA, in Zentralasien um deren regionale Ausgrenzung und in Südostasien um die Erarbeitung langfristiger Alternativen zu deren traditioneller Dominanz. Dabei bevorzugt China nach wie vor Arrangements mit geringer Bindewirkung und praktiziert einen institutionellen Multilateralismus nur dort, wo es die Rolle des *primus inter pares* spielen kann.

Wenn defensive oder offensive Motive innerhalb eines Kooperationsraums als Resultat von »Schwäche« oder »Stärke« überhandnehmen, wird Integration unmöglich. Das ist im chinesischen Fall nicht sehr wahrscheinlich, aber auch nicht ausgeschlossen, sofern das Modernisierungsprojekt an eskalierenden inneren Konflikten oder deren Bekämpfung mittels Wirtschaftsnationalismus scheitert. Wahrscheinlicher ist jedoch ein langsamer, nichtlinearer Machtzuwachs, der eine sektorale, vornehmlich wirtschaftliche Integration begünstigt, eine sicherheits- oder gesellschaftspolitische aber nicht. Denn die Volksrepublik wird (wie im übrigen auch Rußland, Japan oder die USA) weiterhin nicht bereit sein, Dritten ein Mitspracherecht einzuräumen, das ihre Souveränität beschneidet.

Insofern stünden die Chancen für eine Ostasiatische Wirtschaftsgemeinschaft grundsätzlich gut und die Chancen für eine Institutionalisierung der Sechsparteiengespräche um Nordkorea bzw. für eine weitere Institutionalisierung der SOZ vergleichsweise schlecht. Es ist kein Zufall, daß die beiden letzteren Foren eher (amerikanisch-chinesischen bzw. russisch-

111 Vgl. zum Beispiel Sumit *Ganguly*, *India's Foreign Policy Grows Up*, in: *World Policy Journal*, 20 (Winter 2003/04) 4, <[www.worldpolicy.org/journal/articles/wpj03-4/ganguly.pdf](http://www.worldpolicy.org/journal/articles/wpj03-4/ganguly.pdf)> (Zugriff: 30.6.2005); *Brazil's Foreign Policy: A Giant Stirs*, in: *The Economist* (online), 10.6.2005.

chinesischen) Mächt Konzerten gleichen als supranationalen Organisationen, die in der Lage wären, zum Beispiel institutionelle Grundlagen für gemeinsames Peacekeeping zu legen,<sup>112</sup> ein Ideal, an dem in Ostasien auch die ansonsten am weitesten integrierte Asean bisher gescheitert ist.

Sogenannte Konzerte entstehen in Regionen wie Zentralasien oder Nordostasien, die ihre Sicherheit nicht selbst gewährleisten. Dabei nehmen die beteiligten Großmächte zwar eine besondere Verantwortung wahr, behalten sich aber ein hohes Maß an Handlungsfreiheit vor. Das gilt für China und Rußland in Zentralasien<sup>113</sup> und für China und die USA auf der koreanischen Halbinsel. In Südostasien stehen Peking nur unwillkommene (Washington und Tokyo) oder unvollkommene Partner (Asean) zur Verfügung, was dazu geführt hat, daß die chinesische Außenpolitik eine Kombination aus Macht- und Integrationspolitik verfolgt.

Anders als regionale/supranationale Organisationen wie die Europäische Union, in der Deutschland frühere Hegemonialambitionen aufgab, sollen Konzerte vor allem dazu dienen, den Status quo nach innen zu verteidigen. Die wichtigste Bedingung für den Zusammenhalt eines Mächt konzerts ist daher ideologische Übereinstimmung. Diese kann durch gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit gefördert, aber nicht ersetzt werden.<sup>114</sup> Das Ideologie-Kriterium wiederum würde die SOZ gegenüber den Sechsparteiengesprächen begünstigen. Für beide Formate gilt: China fühlt sich hinreichend stark, um Konzertierung zu betreiben, agiert hierbei aber als Verteidiger des Status quo, also defensiv, und riskiert zu scheitern, weil die ideologischen Gemeinsamkeiten mit Washington schon heute und mit Moskau vielleicht künftig nicht ausreichen. Wenn das offenkundig wird, steht Peking vor der Wahl, sich (gegebenenfalls gemeinsam mit ideologisch kompatiblen Mittelmächten) zu isolieren oder aus dem Konzert eine regionale Organisation zu

112 Dies gilt beispielsweise für die westafrikanische ECOWAS (Economic Community of West African States).

113 Zu diesem Schluß kommt auch Maj Jefferson E. *Turner*, *What Is Driving India's and Pakistan's Interest in Joining the Shanghai Cooperation Organization?*, in: *Strategic Insights*, 4 (August 2005) 8, <[www.ccc.nps.navy.mil/si/2005/Aug/turnerAug05.pdf](http://www.ccc.nps.navy.mil/si/2005/Aug/turnerAug05.pdf)>.

114 Vgl. Richard *Rosecrance*/Peter *Schott*, *Concerts and Regional Intervention*, in: David A. *Lake*/Patrick M. *Morgan* (Hg.), *Regional Orders. Building Security in a New World*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1997, S. 141–163.

machen, wofür es bei der SOZ ein paar und im Falle der Sechsergespräche bisher kaum Anzeichen gibt.

Im Unterschied zu Konzerten geht es bei supranationalen Institutionen um gegenseitige Integration, wobei wahlweise schwächere Akteure versuchen, die dominanten einzubinden (APT) oder der dominante Akteur Souveränität abgibt, um sich gegen Herausforderungen von innen oder außen abzusichern.<sup>115</sup> Insofern wird hier eine Veränderung des Status quo angestrebt. Eine solche Integration soll im Rahmen von ACFTA verwirklicht werden, allerdings nur auf dem Gebiet der Wirtschaft. Einige Autoren sind der Ansicht, daß diese Beschränkung keine hinreichende Grundlage für nachhaltigen Regionalismus bietet.<sup>116</sup> Weitreichende, unter anderem auch sicherheitspolitische Ambitionen verbinden sich mit APT. Allerdings haben die daran beteiligten Akteure auch im Hinblick auf dieses Forum bisher kaum institutionelle Folgerungen gezogen, und angesichts der divergierenden politischen Systeme, der potentiell konfligierenden strategischen Kulturen und eines chinesisch-japanischen Wettbewerbs um die regionale Führungsrolle kann in absehbarer Zeit auch nicht damit gerechnet werden. Deshalb versucht China, aus APT eine East Asian Community zu machen, in der eine Asean, die ihre äußere (und zunehmend auch innere) Sicherheit implizit oder explizit an die USA delegiert hat, letztlich nicht mehr die führende Rolle spielt und Japan vor der Wahl steht, sich mit der Volksrepublik zu arrangieren oder ihr konfrontativ zu begegnen. Nimmt man die wirtschaftliche Konkurrenz aller Beteiligten auf den Weltmärkten mit in den Blick, dürften die ostasiatischen Integrationsprojekte Flickwerk bleiben. Solange Chinas neuer regionaler Aktivismus keine Entsprechung in den nationalen Voraussetzungen und der regionalen Kräfteverteilung findet, bleibt er Aktivismus und kann allseits neue Frustrationen hervorbringen, die sich in Anti-Amerikanismus, Anti-Japanismus oder – wie 2004 im südkoreanischen Fall – Anti-Sinismus entladen.

Auch insofern bedingen sich nationale Voraussetzungen und regionale Kräfteverteilung. Allerdings ist diese Interdependenz dynamisch, wie etwa Südkoreas sicherheitspolitisches Abrücken von Washington belegt. Sollte Chinas wirtschaftliche Attraktivität im Vergleich zu der Japans und der USA weiter zunehmen

und es infolge dieser Entwicklung zu einer politischen Öffnung der Volksrepublik kommen, stünde einer erfolgreichen regionalen Integration theoretisch noch ein chinesischer Nationalismus im Wege, der durch Demokratisierung weiter angefacht werden könnte. Vom heutigen Standpunkt aus muß offenbleiben, ob der ostasiatische Nationalismus ein konjunkturelles Phänomen ist, der gemeinsame Identitäten nur verdeckt,<sup>117</sup> oder, wie im europäischen Fall, eine strukturelle Folge der Industrialisierung.<sup>118</sup> Damit ist allerdings ein Problem angesprochen, das weit über Ostasien und Chinas derzeitige »selektive Multilateralität« hinausführt.

Deutschland und Europa haben sich zu Recht für die chinesische WTO-Mitgliedschaft engagiert und die Erfüllung der daraus für Peking resultierenden Verpflichtungen bisher flexibel gehandhabt, um den Weg für eine weitere wirtschaftliche Öffnung der Volksrepublik zu ebnen. Ausgangspunkt für diese Politik war die Vorstellung vom »Wandel durch Handel«, das heißt einer handelspolitischen Einbindung Chinas, die eine politische Öffnung und internationale Integration des Landes im Interesse des Friedens nach sich zieht. Allerdings dürfen die im WTO-Kontext erzielten Erfolge nicht darüber hinwegtäuschen, daß die erhoffte politische Liberalisierung und Integration außerhalb dieses Regimes weiter auf sich warten lassen und daß Deutschland und Europa sich mit der Förderung dieser Prozesse übernehmen würden, da ihnen der Wille und die Instrumente<sup>119</sup> dazu fehlen. Außerhalb der WTO sind weder Deutschland noch die EU an einem der untersuchten Integrationsprojekte oder Foren beteiligt. Wo dies wie im ARF oder bei Asem doch der Fall ist, mangelt es sowohl an verbindlichen Regeln als auch an entschiedenem europäischen Engagement. Zwar hat das Europäische Parlament 2005 eine Beteiligung an den Sechsparteien-

<sup>115</sup> Vgl. Thomas *Pedersen*, *Cooperative Hegemony: Power, Ideas, and Institutions in Regional Integration*, in: *Review of International Studies*, 28 (2002) 4, S. 677–696 (691f).

<sup>116</sup> Ebd.

<sup>117</sup> Vgl. Gilbert *Rozman*, *National Identities in East Asia in the Shadow of Globalization*, Tokyo: Waseda-Universität, 7./8.12.2003, <[www.waseda-coe-cas.jp/e/symposium0312/sympo03-k2rozman-e.pdf](http://www.waseda-coe-cas.jp/e/symposium0312/sympo03-k2rozman-e.pdf)> (Zugriff: 30.6.2005).

<sup>118</sup> Vgl. Ernest *Gellner*, *Nations and Nationalism. New Perspectives on the Past*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

<sup>119</sup> Vgl. Kay *Möller*, *Für eine europäische Fernostpolitik. Stand und langfristige Perspektiven*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (S 41/04), Volltext abrufbar unter <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=1073](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1073)>.

gesprächen verlangt,<sup>120</sup> aber die EU war bereits 2002 bei dem Versuch gescheitert, eine konstruktive Rolle bei der Lösung des nordkoreanischen Nuklearproblems zu spielen.

Was bleibt, ist die Möglichkeit einer Stärkung und Weiterentwicklung internationaler Regelwerke auf Gebieten wie Handel, internationale Finanz- und Währungsmärkte, Abrüstung, Nichtverbreitung, Klimaschutz oder Menschenrechte, an denen China beteiligt ist. Eine wirkliche Chance hierfür besteht für Europa aber nur, wenn die europäischen Staaten handelspolitische Partikularinteressen überwinden.

Grundsätzlich erwägenswert ist darüber hinaus die Förderung ostasiatischer Integrationsprojekte, die die beteiligten Mittelmächte nicht zuletzt als Rückversicherung gegen Pekinger Unwägbarkeiten verstehen. Eine weitreichende regionale Integration scheitert bisher nicht nur an der beschriebenen Janusköpfigkeit Chinas bzw. an dem daraus resultierenden ambivalenten Verhalten Pekings, sondern auch an dem weitverbreiteten gegenseitigen Mißtrauen, an außenwirtschaftlicher Konkurrenz, am traditionellen Souveränitätsverständnis und an der großen Vielfalt der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Systeme und Entwicklungsniveaus. Hier wäre Demokratieförderung ein naheliegender Ansatz.

## Abkürzungen

ACFTA	Asean-China Free Trade Agreement
APT	Asean+3 (Asean plus three)
ARF	Asean Regional Forum
Asean	Association of Southeast Asian Nations
Asem	Asia-Europe Meeting
BIP	Brutto-Inlandsprodukt
CEPA	(China Mainland-Hong Kong) Closer Economic Partnership Agreement
CICA	Conference for Interaction and Confidence-building in Asia
CSTO	Collective Security Treaty Organization
CVID	Complete, Verifiable, and Irreversible Disarmament
DVRK	Demokratische Volksrepublik (Nord-) Korea
EAC	East Asian Community
EAS	East Asian Summit
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HEU	Highly Enriched Uranium
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVA	(Nord-) Koreanische Volksarmee
PfP	Partnership for Peace
PSI	Proliferation Security Initiative
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SOZ	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
TAC	(Asean) Treaty on Amity and Co-operation
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
VBA	Volksbefreiungsarmee (China)
WTO	World Trade Organisation

**120** Vgl. Soyoung *Kwon*/Glyn *Ford*, The EU Stretches Its Foreign Policy Wings over Korea, in: Nautilus Policy Forum Online, 12.4.2005, <[www.nautilus.org/fora/security/0531AKwon\\_Ford.html](http://www.nautilus.org/fora/security/0531AKwon_Ford.html)> (Zugriff: 29.9.05).