SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Chinas Außenpolitik: selektive Multilateralität

Möller, Kay

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:
Möller, K. (2003). *Chinas Außenpolitik: selektive Multilateralität.* (SWP-Studie, S 44). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-262116

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.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Kay Möller

Chinas Außenpolitik: Selektive Multilateralität

S 44
November 2003
Berlin

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

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Schlußfolgerungen 5

Ein neues Konzept? 7

Die internationale Ebene: Business as usual 9
Peacekeeping 9
Freier Welthandel 10

Die regionale Ebene: neuer Aktivismus 12
Die nordkoreanische Nuklearkrise 12
Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit 14
Der ostasiatische Regionalismus 15

Eine neue chinesische Außenpolitik? 18

Abkürzungen 20

Chinas Außenpolitik: Selektive Multilateralität

Inspiriert von Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation und Pekings Vermittlungsbemühungen in der nordkoreanischen Nuklearkrise, sprechen Beobachter mittlerweile von einem Kurswechsel der chinesischen Außenpolitik. Habe diese noch bis 2001 versucht, die USA mit Hilfe von Rußland, Europa und gelegentlich Japan auszubalancieren, so sei die multipolare Vision seither einer realistischen Einschätzung der eigenen Verwundbarkeit und einem aktiven Bekenntnis zur Regelung internationaler und regionaler Probleme mit multilateralen Mechanismen gewichen. Die Volksrepublik selbst bekennt sich in ihren offiziellen Verlautbarungen seit 1997 theoretisch zu diesem Grundsatz. Zweifel sind insofern angebracht, als Peking im multilateralen Rahmen vornehmlich einseitige Ziele verfolgt und dabei bemüht ist, den eigenen Einsatz so gering wie möglich zu halten.

Die Studie untersucht Chinas konzeptionelle Annäherung an das multilaterale Prinzip, seine praktische Umsetzung auf internationaler und regionaler Ebene und mögliche Motive. Sie kommt zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Volksrepublik China propagiert seit 1997 ein kooperatives »neues Sicherheitskonzept« als Alternative zum Bündnissystem der USA. Seither hat sich Peking zu multilateralen Ansätzen bekannt, beziehungsweise solche selbst angeregt, wenn es sich davon materiellen oder ideellen Nutzen erhoffte, selbst eine dominierende Rolle spielen konnte oder explizit oder implizit über ein Vetorecht verfügte.
2. China ist im Rahmen der Vereinten Nationen und internationaler Organisationen seit dem Ende des Kalten Krieges zunehmend gezwungen, öffentlich zu sensitiven Fragen Position zu beziehen und eigenes Agieren international überprüfbar zu machen. Hierbei ist es insbesondere in den Bereichen Peacekeeping und Freiheit des Welthandels wiederholt zu flexiblen Kompromissen gekommen.
3. Pekings neuer diplomatischer Aktivismus konzentriert sich auf die eigene asiatisch-pazifische Peripherie, in der amerikanische Einflüsse zurückgedrängt und eine japanische Führungsrolle verhindert werden sollen. Die »multilateralen« Regime, an denen sich die Volksrepublik hier beteiligt, sind unterinstitutionalisiert und/oder an Chinas Parti-

kularinteressen orientiert. Diese umfassen in der Regel neben ökonomischen auch Gleichgewichtserwägungen und stellen somit im Vergleich zum propagierten Multipolarismus grundsätzlich noch keinen qualitativen Fortschritt dar.

4. Zwar hat die chinesische Außenpolitik in den letzten zehn Jahren Lernprozesse betreffend die internationale Kräfteverteilung durchlaufen. Weil die daraus gezogenen Lehren aber vornehmlich taktischer Natur sind und »Multilateralisierung« vornehmlich als Versuch erscheint, die Zeit bis zum eigenen Aufstieg zur Großmacht zu überbrücken, geht diese Politik angesichts beschleunigter Globalisierung und der damit einhergehenden Entwertung von Gleichgewichtsdenken vermutlich von falschen Prämissen aus und erzeugt ihrerseits neue Widersprüche. Ob sich diese eines Tages gewaltsam entladen oder die Führung der Volksrepublik angesichts wachsender internationaler Komplexitäten von selbst anfängt, multilateral zu agieren, muß offenbleiben.

Ein neues Konzept?

Leitmotiv chinesischer Außenpolitik in den neunziger Jahren war Multipolarität, nicht Multilateralismus. Dieses Konzept galt Apologeten in Peking als Fortschritt gegenüber der Großmachtkonkurrenz des Kalten Krieges, weil es die Welt nicht mehr zwischen zwei Supermächten aufteilte und das Risiko eines Weltkrieges angeblich verminderte.[1] Häufig blieb offen, ob Multipolarität Zustandsbeschreibung, Trend oder Ziel Internationaler Politik sein sollte.

Bei der Umsetzung des Konzepts wurde die Verzahnung subregionaler Konflikte mit den Beziehungen zwischen zwei oder mehreren Großmächten als »Komplikation« verstanden, und schon damals zitierten chinesische Autoren das Koreaproblem als relevantes Beispiel.[2] In der Volksrepublik definierte man diese Frage Anfang der neunziger Jahre als strikt innerkoreanisch und mochte Multilateralisierung allenfalls als Fernziel verstehen, auf das sich die interessierten Parteien schrittweise durch Vertrauensbildung und wirtschaftliche Zusammenarbeit zubewegen könnten.[3] Als China 1993 dem sicherheitspolitischen Asean Regional Forum (ARF)[4] beitrat, insistierte es auf Beachtung der »Fünf Prinzipien der Friedlichen Koexistenz« (und damit des Nichteinmischungsgrundsatzes) sowie von Antihegemonismus, Blockfreiheit und »fairen und vernünftigen« Grundsätzen für Abrüstung und Rüstungskontrolle, um seine regionale Manövrierfähigkeit nicht einengen zu lassen.[5] Mit dieser Formel wurden relevante »innerstaatliche« Konflikte wie der um Taiwan von multilateraler Befassung ausgeklammert und souveräne Abwehrpositionen gegen verifizierbare und sanktionierbare Mechanismen zur Sicherheitsbildung bezogen. Peking verwarf europäische Vorbilder Gemeinsamer Sicherheit und beurteilte die Rolle der »Hegemonialmacht« USA in solchen Prozessen skeptisch. Ähnlich wie die von der amerikanischen Chinapolitik zu dieser Zeit propagierte »friedliche Evolution« wurden bi- und multilaterale Einbindungsstrategien vielfach als subversiv verstanden. Diesbezüglich versuchte man, eine möglichst breite Interessenidentität mit anderen ostasiatischen Staaten zu konstruieren.

Zur gleichen Zeit verhandelten China und Rußland über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, in die die neuen zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan partiell einbezogen wurden. Bei Abschluß eines Fünfparteienabkommens in Shanghai am 26. April 1996 sprach der chinesische Staats- und Parteichef Jiang Zemin von einem »Modell« für die künftige Organisation asiatisch-pazifischer Sicherheit.[6] Bei derselben Gelegenheit proklamierte Jiang eine russisch-chinesische »strategische Partnerschaft für das 21. Jahrhundert«.[7] Im Unterschied zu den als destabilisierend verstandenen Militärbündnissen[8] sollten solche Partnerschaften auf der Grundlage von Nichteinmischung und Gleichheit ein breites Spektrum der Zusammenarbeit erschließen. Die vorrangig ins Auge gefaßten Partner (Rußland, Japan, Indien, USA, Europäische Union, Asean) repräsentierten die theoretischen Pole in einer multipolaren Welt, wodurch das Modell letztlich wieder einem Metternichschen Mächtekonzert ähnelte.

Ab 1996 zeigte China im Umgang mit dem ARF deutlich mehr Selbstbewußtsein. Die Befürchtungen

1 Vgl. Banning *Garrett*/Bonnie *Glaser*, Multilateral Security in the Asia-Pacific Region and Its Impact on Chinese Interests: View from Beijing, in: Contemporary Southeast Asia, 16 (Juni 1994) 1, S. 14–33 (16).

2 Vgl. *Shi* Yongming, Yatai anquan huanjing yu diqu duobian zhuyi [Das sicherheitspolitische Umfeld des pazifischen Asien und regionaler Multilateralismus], in: Guoji wenti yanjiu [International Affairs, Peking], 59 (1996) 1, S. 41–47.

3 Vgl. Luye *Li*, The Current Situation in Northeast Asia: A Chinese View, in: Journal of Northeast Asian Studies, 10 (Frühjahr 1991) 1, S. 78–81 (80).

4 Die Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations, Asean) wurde 1967 gegründet und besteht heute aus Thailand, Malaysia, Singapur, Indonesien, Brunei, den Philippinen, Vietnam, Laos, Birma und Kambodscha. Das transpazifische ARF wurde 1993 auf Initiative der Asean gegründet und umfaßt außer den Asean-Mitgliedern Australien, China, Indien, Japan, Kanada, die Mongolei, Neuseeland, Nordkorea, Papua-Neuguinea, Rußland, beide Koreas, die USA und die EU.

5 Außenminister Qian Qichen, zitiert in Beijing Rundschau, 9.–15.8.1993, S. 4.

6 Vgl. Zentrales Chinesisches Fernsehen, chin., 26.4.1996, zitiert in: Summary of World Broadcasts (SWB), FE/2597/G/1 vom 27.4.1996.

7 Vgl. Financial Times, 26.4.1996, S. 1.

8 Vgl. China's National Defence in 1998, Peking: Staatsrat der Volksrepublik China, S. 2.

von 1993 hinsichtlich einer Einengung durch das Forum hatten sich nicht erfüllt, die westlichen Mitglieder waren bei dem Versuch gescheitert, von freiwilliger Vertrauensbildung zu verbindlicher Präventivdiplomatie überzugehen, und gelegentlich gelang es Peking sogar, die USA in diesem Rahmen zu isolieren. Als China 1998 zum zweiten Mal ein Verteidigungs-Weißbuch vorlegte und damit einem Anliegen des ARF entsprach, fand sich der konsensuale Ansatz des Forums in einem »neuen Sicherheitskonzept« der Volksrepublik wieder: »Alle Staaten sollten gegenseitiges Verständnis und Vertrauen mit Hilfe von Dialog und Zusammenarbeit fördern und danach streben, Divergenzen und Streit zwischen Staaten mit friedlichen Mitteln beizulegen. Dies sind die realistischen Wege, um Frieden und Sicherheit zu garantieren. Sicherheit ist gegenseitig, und Sicherheitsdialoge und -zusammenarbeit sollten auf Vertrauensbildung zielen, nicht auf Konfrontation und erst recht nicht darauf, Drittstaaten zu isolieren oder die Sicherheitsinteressen anderer Staaten zu beeinträchtigen.«[9]

Damit war grundsätzlich Multilateralismus gemeint, wenngleich das Wort offiziell nicht vor 2003 benutzt wurde,[10] das Ziel über Vertrauensbildung nicht hinausging und die Mittel unverbindlich blieben. Seither hat sich die Volksrepublik zu multilateralen Ansätzen bekannt beziehungsweise solche selbst angestoßen, wenn sie sich davon materiellen oder ideellen Nutzen erhoffte, selbst eine dominierende Rolle spielen konnte oder explizit oder implizit über ein Vetorecht verfügte. Doch blieb die ursprüngliche, multipolare Rhetorik unverändert.

9 Ebd., S. 3.
10 In einer Rede des Staats- und Parteivorsitzenden Hu Jintao vor dem australischen Parlament im Oktober 2003. Vgl. Cable News Network, 24.10.2003.

Die internationale Ebene: Business as usual

China ist seit 1971 Mitglied der Vereinten Nationen und Ständiges Mitglied des Weltsicherheitsrats. Zwischen 1977 und 1989 trat die Volksrepublik allen wesentlichen Sonder- und Unterorganisationen im UN-System bei, mit Ausnahme der G 77, der Blockfreienbewegung und der Organisation Erdölexportierender Staaten. Im selben Zeitraum verzehnfachten sich die chinesischen Mitgliedschaften in Internationalen Nichtregierungsorganisationen. Peking bezieht aus dieser Mitwirkung ideellen und materiellen Nutzen (1989 war China der weltweit größte Empfänger multilateraler Hilfen), aber auch völkerrechtliche Rückendeckung in seinem Konflikt mit Taiwan.

Die Volksrepublik muß als Vetomacht im Sicherheitsrat seit dem Ende des Kalten Krieges zunehmend Stellung zu Fragen beziehen, die Peking entweder nicht unmittelbar berühren oder es zu komplizierten Balanceakten zwingen. So stimmte China 1998 gemeinsam mit den USA, Indien und fünf weiteren Staaten gegen die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs. Auf sensitiven, öffentlichkeitswirksamen Feldern wie Menschenrechte und Abrüstung/Rüstungskontrolle gelang es Peking ab Mitte der neunziger Jahre weitgehend, die Diskussion zu bilateralisieren und hinter verschlossene Türen zu verbannen. Auf nichtsensitiven, öffentlichkeitswirksamen Feldern ist China ebenfalls seit Mitte der neunziger Jahre zu prestigewirksamen Auftritten bereit, zumal dann, wenn das Ausmaß der eingegangenen Verpflichtungen gering ist.[11] Das Kyoto-Protokoll zur internationalen Umweltpolitik von 1997 hat Peking ratifiziert. Hieraus ergeben sich für China keine bindenden Verpflichtungen, obwohl es in den nächsten zwanzig Jahren der weltweit größte Produzent ozonmindernder Substanzen sein könnte.

11 In diesen Zusammenhang gehört auch Pekings erstmalige Mitwirkung an einem G-8-Gipfel (Evian, Juni 2003). China nahm allerdings, wie unter anderem Indien, nur als Repräsentant der »aufsteigenden und Schwellenländer« (sic) an einem informellen Nord-Süd-Dialog teil. Im September wurde der chinesische Finanzminister zu einem Treffen seiner G-8-Kollegen nach Dubai eingeladen. Eine Mitgliedschaft wird vermutlich nicht angestrebt, da die Volksrepublik innerhalb der G 8, anders als im Weltsicherheitsrat, nicht über ein Vetorecht verfügen würde.

Im Rahmen der Vereinten Nationen und internationaler Organisationen gibt es insbesondere zwei Bereiche, die die Volksrepublik dazu zwingen, öffentlich zu sensitiven Fragen Position zu beziehen und eigenes Agieren überprüfbar zu machen: internationale Friedenseinsätze und freier Welthandel.

Peacekeeping

Seit 1982 beteiligt sich China am Peacekeeping-Programm der Vereinten Nationen, lehnt aber friedenerzwingende Maßnahmen grundsätzlich ab. Nichtsdestoweniger hat die Volksrepublik solche Maßnahmen gelegentlich durch Stimmenthaltung oder Nichtbeteiligung an Abstimmungen passieren lassen, so geschehen 1991 im Irak, 1992 in Somalia, 1992 und 1994 in Bosnien und 1999 im Kosovo. Im September 1999 stimmte Peking mit den anderen Ratsmitgliedern für eine bewaffnete Intervention in Osttimor, nachdem Indonesien seinen Widerstand gegen den Einsatz aufgegeben hatte. Im Oktober 2003 stimmte die Volksrepublik für die von den USA eingebrachte neue Irak-Resolution.

Das Gesamtbild aus solchen, in aller Regel flexiblen Reaktionen, läßt bis heute auf folgende Handlungsmuster schließen: (1) Grundsätzlich will Peking nicht als das Ratsmitglied dastehen, das eine Peacekeeping-Operation verhindert. Das gilt auch für Staatsgründungskonflikte, die China selbst eines Tages betreffen könnten, etwa in Tibet, bei denen aber mangels einer handlungsfähigen örtlichen Regierung kaum Alternativen bestehen. Sollten andere Ratsmitglieder ihr Veto einlegen, wird Peking seine Entscheidung von einer Kosten-Nutzen-Abwägung abhängig machen. Andere Ständige Ratsmitglieder verfahren grundsätzlich nicht anders, können ihre Interessen aber besser global definieren und stehen deshalb nicht im gleichen Ausmaß unter Rechtfertigungsdruck.

(2) Grundsätzlich nimmt Chinas Flexibilität mit wachsender geographischer Entfernung des Konfliktherdes von den eigenen Grenzen zu. Dennoch hat die Volksrepublik wiederholt versucht, sich auch in solchen Fällen von Dritten (insbesondere den USA) mit Zugeständnissen auf anderen Gebieten belohnen zu

lassen. Je größer die Nähe zur eigenen Grenze, desto wichtiger das Kosten-Nutzen-Kalkül: Peking hat an der Umsetzung der Pariser Friedensabkommen für Kambodscha von 1991 aktiv mitgewirkt, weil damit die Voraussetzungen für einen Rückzug Vietnams aus Kambodscha geschaffen wurden. Es hat Sanktionen des Sicherheitsrats gegen Nordkorea von 1993 bis heute verhindert, weil relevante Dritte wie die USA hier schon aus Gründen der Geographie nicht neutralisiert werden können. Wann immer sich die damalige Sowjetunion oder ihre Verbündeten aus Nachbarstaaten zurückzogen, hat Peking Peacekeeping-Missionen auch an seiner eigenen Peripherie mitgetragen, um eine Rückkehr Moskaus zu erschweren.

(3) Die Ausnahme von dieser Regel sind Staaten, die Beziehungen zu Taiwan unterhalten oder aufnehmen wollen, und hier werden die Widersprüche zwischen der globalen, antihegemonialen Rhetorik, dem regionalen Interesse und dem Auftreten als Großmacht am deutlichsten. Die Existenz der »Republik China auf Taiwan« und ihr weltweites Agieren werfen all jene Fragen neu auf, die die Volksrepublik 1971 mit ihrem UN-Beitritt abschließend beantwortet zu haben glaubte. 1994 wandte sich China gegen ein friedenerzwingendes Mandat für die Blauhelmmission in Haiti, das diplomatische Beziehungen zu Taiwan unterhielt. 1995 drohte Peking mit einem Veto gegen die Verlängerung dieses Mandats. Erst nach einer Intervention mehrerer lateinamerikanischer Staaten verzichtete China durch Nichtbeteiligung an der diesbezüglichen Ratsdebatte auf das Veto und ermöglichte so eine zeitlich und inhaltlich begrenzte Verlängerung der Mission.

1997 blockierte die Volksrepublik mehrere Wochen lang die Entsendung von Blauhelmen nach Guatemala zur Überwachung des Waffenstillstands zwischen Regierung und Guerilla. Guatemala unterhielt diplomatische Beziehungen zu Taiwan und unterstützte die von Taipei 1993 lancierte Kampagne für seinen Wiederbeitritt zu den Vereinten Nationen. Die Blokkade wurde erst beendet, nachdem sich die guatemaltekische Regierung schriftlich dafür entschuldigte, taiwanesische Vertreter anläßlich der Unterzeichnung des Friedensabkommens eingeladen zu haben, und sich verpflichtete, Taiwans Rückkehr in die Weltorganisation künftig nicht mehr zu unterstützen.

Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Taiwan und Makedonien im Januar 1999 führte im folgenden Monat zu einem chinesischen Veto gegen die Verlängerung der dortigen Beobachtermission. Die Mission konnte erst wieder aufgenommen werden, als Makedonien und China ihr Verhältnis 2001 normalisierten, nachdem Skopje die Beziehungen zu Taipei abgebrochen hatte.

Freier Welthandel

Im November 2001 wurde China nach fünfzehnjährigen Verhandlungen Mitglied der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO). Peking erhofft sich von dieser Mitgliedschaft neben einer Anerkennung als Welthandelsmacht normale Handelsbeziehungen zu den USA und Wachstumsimpulse für die nächsten Jahrzehnte (die Volksrepublik ist seither zum weltweit größten Empfänger ausländischer Direktinvestitionen geworden). China wurden für die Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen in einzelnen Sektoren und Regionen mehrjährige Übergangsfristen eingeräumt. EU-Vertreter haben eine großzügige Auslegung dieser Verpflichtungen signalisiert.[12]

Die knapp zweijährigen Erfahrungen mit der chinesischen WTO-Mitgliedschaft signalisieren im internationalen Vergleich noch keine besonderen Auffälligkeiten. Während Peking bei den gesetzlichen Anpassungen Fortschritte gemacht und einige Marktsegmente schneller als erwartet geöffnet hat, bleiben die praktischen Umsetzungsprobleme erheblich. So hatte die Volksrepublik Ende 2002 70 Prozent der verlangten Zollsenkungen umgesetzt, gleichzeitig aber etwa beim Import von Weizen und Kraftfahrzeugen unsichtbare Handelshemmnisse errichtet, Produktpiraterie durch Staatsbetriebe geduldet und die bürokratischen Voraussetzungen für die Gründung von Niederlassungen und Joint-ventures erschwert. Der amerikanische Handelsminister legte im September 2003 eine Liste der Handelshemmnisse vor und kündigte die Einsetzung einer Sonderkommission an. Die amerikanische Handelskammer konstatierte eine »ungleichmäßige und unvollständige« Umsetzung der WTO-Vereinbarungen. Die National Association of Manufacturers möchte den künstlich niedriggehaltenen Kurs des Renminbi in der WTO zur Sprache bringen.[13] Peking hat zwar seither einige Konzessionen gemacht,[14] aber das Thema wurde damit im amerika-

12 Vgl. The Financial Times, 5.12.2001, S. 7.
13 Vgl. Murray *Hiebert*/David *Murphy*, The One-Two Punch, in Far Eastern Economic Review, 2.10.2003, S. 26–28.
14 Zwar beruft sich die Volksrepublik in der Frage des Wechselkurses weiter auf ihre Souveränität, sagte aber im Oktober 2003 zu, künftig mehr amerikanische Waren einzukaufen. Vgl. Agence France-Presse, 29.10.2003, zitiert in:

nischen Präsidentschaftswahlkampf noch nicht neutralisiert.

In den kritischsten Bereichen steht eine Marktöffnung noch an: Bis 2005 sollen sämtliche Beschränkungen beim inländischen Handel mit ausländischen Fertigwaren fallen, und bis 2007 muß der Binnenmarkt für Bankdienstleistungen umfassend geöffnet werden. Während dieser Zeit werden die Importzölle auf landwirtschaftliche Produkte weiter abgebaut.

Gelegentlich geäußerte Befürchtungen, die Volksrepublik könne die Weiterentwicklung des Welthandelssystems im Verbund mit anderen großen Drittweltstaaten blockieren, haben auf der WTO-Konferenz von Cancún im September 2003 Nahrung erfahren. Peking stand zwar nicht in der vordersten Reihe der Gegner einer Erweiterung der Agenda um Investitions- und Wettbewerbspolitik, verlangte aber wie Indien, Brasilien und andere Entwicklungs- und Schwellenländer eine Kompensation im Bereich der Agrarexporte und trug damit letztlich zum Scheitern der Handelsrunde bei.[15] Es ist noch zu früh, um die Frage zu beantworten, ob Chinas strukturelle Probleme und politische Prioritäten zu langfristigen Dissonanzen führen werden.

Napsnet Daily Report, 30.10.2003.

15 Vgl. David *Murphy*, The Fine Art of Failure, in: Far Eastern Economic Review, 25.9.2003, <http://www.feer.com>.

Die regionale Ebene: neuer Aktivismus

Chinas Außenpolitik war im Vergleich mit den anderen ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats, aber auch im Vergleich mit großen Nachbarn wie Indien oder Japan, immer sehr viel deutlicher auf das eigene regionale Umfeld bezogen. Dies hat historische und strategische Gründe, liegt aber auch an mangelnden Möglichkeiten und mangelndem Interesse, sich jenseits dieses Umfelds auf Dauer zu engagieren. Darüber hinaus hat die Volksrepublik die fernöstliche Region bei der Umsetzung ihrer internationalen Anliegen alternativ als Brückenkopf oder Schutzwall genutzt: Während der Ära Mao Zedong (1949–1976) wurden erste Kontakte zu Großbritannien und dann zu den USA über asiatische Commonwealth-Mitglieder geknüpft, bevor man dazu überging, südostasiatische Auslandschinesen im Sinne eines weltweiten Maoismus zu mobilisieren. Deng Xiaopings Politik der wirtschaftlichen Öffnung begann mit einem Werben um dieselben Auslandschinesen, allerdings diesmal nicht als »Fünfte Kolonne«, sondern als Investoren und Lieferanten von Know-how. Nach dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens zog sich China 1989–1991 zunächst nun auch propagandistisch auf die eigene Peripherie zurück und intensivierte die Beziehungen zu den dortigen leninistischen Staaten, bevor die Rückkehr in die Welt wiederum über Südostasien und Japan eingeleitet wurde. Zu einem ähnlichen Phänomen kam es 1999 nach dem Beschuß der chinesischen Botschaft in Belgrad durch einen amerikanischen Marschflugkörper. Es ist folglich kein Zufall, wenn die wichtigsten Beispiele für Pekings »neuen Multilateralismus« in Ostasien zu finden sind, wo Amerikas Vorherrschaft »eingehegt« werden soll, und wenn China sein »neues Sicherheitskonzept« erstmals 1997 im Rahmen des ARF vorstellte.[16] Neu ist eine nunmehr proaktive Politik in Widerspruch zu Deng Xiaopings Diktum nach Tiananmen: »China wird sich außenpolitisch zurückhalten und niemals die Führungsrolle übernehmen.«

Die nordkoreanische Nuklearkrise

China ist der letzte militärische Verbündete der Demokratischen Volksrepublik (Nord-) Korea (DVRK) und neben Pyöngyang und Washington Unterzeichner der Waffenstillstandsvereinbarungen für die Koreanische Halbinsel von 1953. Insbesondere für die Führung der chinesischen Volksbefreiungsarmee ist Nordkorea »ein Schild für unsere Strategie in Nordostasien«.[17]

Peking war in den sechziger Jahren an den Anfängen des nordkoreanischen Atomwaffenprogramms beteiligt,[18] setzt sich aber seit Anfang der neunziger Jahre für eine atomwaffenfreie Koreanische Halbinsel ein und übt diesbezüglich auch Druck auf Pyöngyang aus.[19] Beide Seiten entfremdeten sich zunehmend über ideologische Fragen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Öffnung der Volksrepublik und der Normalisierung der Beziehungen zwischen China und Südkorea.[20]

Seit Nordkoreas (in der Folgezeit wieder ausgesetztem) Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag im März 1993 ist Peking in bi- und multilaterale Lösungsbemühungen eingebunden. Die Volksrepublik hat es seither abgelehnt, die DVRK im Weltsicherheitsrat mit Sanktionen zu belegen. China liefert heute etwa 80 Prozent des nordkoreanischen Energiebedarfs und stellt etwa ein Drittel aller Lebensmittelimporte der DVRK, wäre also als Teil einer internationalen Sanktionsfront unverzichtbar.

Die Volksrepublik hat ersatzweise versucht, hinter den Kulissen auf Pyöngyang einzuwirken, und so möglicherweise zum Abschluß des amerikanisch-nord-

16 Vgl. Rede von Außenminister Qian Qicheng auf dem ARF von Subang Jaya, Jakarta: Asean-Sekretariat, 27.7.1997.

17 Vgl. Richtlinien der Kommunistischen Partei Chinas für die Berichterstattung der chinesischen Presse, zitiert in: Choung-Il *Chee*, South Korea's Security in the Age of the New World Order, in: Korean and World Affairs, 14 (Frühjahr 1992) 1, S. 82–98 (89).

18 Vgl. Matthias *Dembinski*/Kay *Möller*/Markus *Tidten*, Die Koreanische Nuklearkrise und das Nichtverbreitungsregime, unveröffentlichtes Manuskript, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 1995 (AP 2906), S. 18.

19 Ebd., S. 11.

20 Vgl. Kay *Möller*/Markus *Tidten*, Nordkorea: Radikalisierung in der Isolation, unveröffentlichtes Manuskript, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 1993 (AP 2808), S. 17–21.

koreanischen Rahmenabkommens von 1994 beigetragen, mit dessen Unterzeichnung sich Nordkorea zum Abbau seiner Plutoniumwirtschaft verpflichtete.[21] Dieses Abkommen wurde ab Herbst 2002 schrittweise obsolet, nachdem die DVRK die Existenz eines Programms zur Anreicherung von Uran eingeräumt und angesichts amerikanischen Drucks im Januar 2003 einmal mehr ihren Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag erklärt hatte. Die chinesische Staats- und Parteiführung unter Hu Jintao, damals noch neu im Amt, scheute zunächst davor zurück, sich in den Konflikt zwischen dem unberechenbaren Alliierten und der ungeliebten Weltmacht verwickeln zu lassen, entschied sich aber schließlich für eine Vermittlungsinitiative, weil das von Pyöngyang ausgehende Kriegs- und Proliferationsrisiko und die Gefahr der eigenen Isolierung nunmehr als ungleich größer bewertet wurden. Im April 2003 trafen Delegationen aus Nordkorea, China und den USA zu Gesprächen in Peking zusammen, bei denen der Vertreter der DVRK die Bereitschaft wiederholte, die nordkoreanischen Atom- und Raketenprogramme im Tausch gegen eine amerikanische Sicherheitsgarantie, Wirtschaftshilfen und die Normalisierung der Beziehungen zu Washington abzubauen.[22] Nachdem sonst kein Fortschritt zu verzeichnen war, verlangte Washington eine Einbeziehung Südkoreas und Japans, um den Druck auf die DVRK zu erhöhen. Gleichzeitig drohten die USA Nordkorea mit einer militärischen Intervention.

Die Volksrepublik begann daraufhin eine für ihre Verhältnisse beispiellose »shuttle diplomacy«. Im Juli schrieb Hu Jintao einen Brief an den nordkoreanischen Führer Kim Jong-il, der von einem Sonderbeauftragten überbracht wurde. In dem Brief stellte Hu zusätzliche chinesische Wirtschaftshilfe und ein Einwirken auf die USA mit dem Ziel der Abgabe einer Sicherheitsgarantie in Aussicht. Kim erklärte seine Bereitschaft zu bilateralen Verhandlungen mit Washington, lehnte aber ein multilaterales Format ab.[23] Der chinesische Sondergesandte besuchte anschließend die USA und wurde dort unter anderem von Vizepräsident Richard Cheney und Außenminister Colin Powell empfangen. Nach einem erneuten Aufenthalt in Pyöngyang akzeptierte die DVRK eine Erweiterung der Verhandlungsrunde auf Seoul, Tokyo und Moskau.[24] Präsident George Bush telefonierte mit seinem chinesischen Kollegen, und Powell sprach auf einmal vom »besten Stand der amerikanisch-chinesischen Beziehungen in Jahrzehnten«. Das Weiße Haus distanzierte sich anschließend von Überlegungen des taiwanesischen Präsidenten, gesetzliche Vorkehrungen für künftige Volksbefragungen zu treffen.[25] Die Sechsergespräche in Peking vom August 2003 erbrachten keinen Fortschritt in der Sache, anscheinend aber die allgemeine Bereitschaft, diese Kontakte fortzusetzen.[26]

Bisher spricht alles dafür, daß sich China in erster Linie als Wegbereiter für einen vermutlich langwierigen amerikanisch-nordkoreanischen Verhandlungsprozeß versteht, in dem Peking, Seoul und Moskau unter anderem mäßigend auf die USA einwirken. Die Volksrepublik könnte Pyöngyang im Falle eines positiven Ergebnisses ihrerseits Sicherheitsgarantien erteilen[27] (und damit ihren Status als Unterzeichner des Waffenstillstands von 1953 bekräftigen, mit dem der Koreakrieg provisorisch beendet wurde), dürfte aber kein Interesse daran haben, daß die übrigen Vier einen ähnlichen Status erlangen. Dies gilt insbesondere für den historischen Rivalen Japan, dessen »militaristische Tendenzen« Peking gelegentlich gemeinsam mit Südkorea verurteilt hat,[28] aber auch für ein Rußland, das in Nordostasien bisher keine wichtige strategische Rolle spielt und dies aus chinesischer Sicht vermutlich auch weiterhin nicht soll.

21 Vgl. PPNN-Newsletter, Southampton (Programme for Promoting Nuclear Nonproliferation, University of Southampton), (drittes Quartal 1994) 27, S. 1–6 (2).
22 Vgl. Xianggang Jingji Baozhi [Hongkonger Wirtschaftszeitung], 28.8.2003, zitiert in: Napsnet Special Report, 5.9.2003.
23 Ebd.
24 Ebd.
25 Ebd.
26 Nordkorea erklärte sich grundsätzlich zu einer weiteren Gesprächsrunde im November bereit, nachdem eine Fortsetzung unmittelbar nach dem Treffen von Peking als sinnlos bezeichnet worden war. Vgl. Agence France-Presse, 12.9.2003, zitiert in: Napsnet Daily Report, 12.9.2003. China könnte dieses Ergebnis mit der Verlegung von 150 000 Soldaten an die nordkoreanische Grenze befördert haben. Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 15.9.2003, S. 4. Im Oktober besuchte der Vorsitzende des Nationalen Volkskongresses der DVRK Pyöngyang und erzielte wiederum grundsätzlich Einvernehmen über eine weitere Verhandlungsrunde. Vgl. Asia Pulse, 3.11.2003, zitiert in: Napsnet Daily Report, 4.11.2003.
27 Vgl. Agence France-Presse, 26.8.2003, zitiert in: Napsnet Daily Report, 26.8.2003.
28 So z.B. bei einem Besuch des chinesischen Staats- und Parteichefs Jiang Zemin in Seoul im November 1995. Vgl. Yonhap, 14.11.1995, zitiert in: SWB, E/2461/D/4-5, 15.11.1995.

Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit

Das einzige Beispiel für eine Beteiligung der Volksrepublik China an weitreichender Vertrauens- und Sicherheitsbildung nach dem Ende des Kalten Krieges ist Rußland. Der Grund für diese Entwicklung ist offenkundig: Während die übrigen Nachbarn deutlich kleiner sind und/oder amerikanischen Bündnissen angehören, vereint Moskau die Charakteristika eines potentiell ernstzunehmenden Gegners mit ähnlichen (multipolaren) Annäherungen an Weltordnung. Auf beiden Seiten ist man sich bewußt, daß die Nachbarschaft eines übervölkerten und eines unterbevölkerten Landes strukturelle Antagonismen produziert, die gegebenenfalls auch wieder offen ausbrechen können. Unter den Vorzeichen der unipolaren Welt haben sie es dennoch für nützlich gehalten, ihre latenten Konflikte im Sinne einer Optimierung außenpolitischer Interessen zurückzustellen.

Die Kooperation zwischen China, Rußland, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan im Rahmen der »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit« (SOZ) – so 2001 mit Usbekistans Beitritt getauft – ist eines von wenigen regionalen Foren, das von der Volksrepublik selbst initiiert wurde und an dem die USA nicht auf die eine oder andere Weise beteiligt sind. Die SOZ ist darüber hinaus die erste regionale Organisation, die eine aktive Sicherheitspolitik mit chinesischer Beteiligung betreibt. Ihre Raison d'être bestand zunächst in dem identischen Interesse Pekings und Moskaus, in den jungen zentralasiatischen Nachbarstaaten für Stabilität zu sorgen (an Rußlands und Chinas zentralasiatischen Grenzen leben substantielle islamische Minderheiten).[29]

Seit Gründung des Forums 1996 werden in diesem Rahmen jährlich Gipfel- und Außenministertreffen abgehalten. Die Verteidigungsminister kommen seit 2002 regelmäßig zusammen, und die Militärbeziehungen wurden intensiviert (2002 veranstalteten China und Kirgistan im Auftrag der SOZ ein Militärmanöver; im folgenden Jahr übten die Truppen sämtlicher Mitglieder mit Ausnahme Usbekistans gemeinsam in Kasachstan und der chinesischen Autonomen Region Sinkiang). Die Zusammenarbeit soll künftig auf wirtschaftliche und kulturelle Themen erweitert werden. Die Institutionalisierung der Gruppe hat mit dieser Ambition Schritt gehalten. So wurde 2000 ein Rat Nationaler Koordinatoren gegründet. 2002 paraphierten die Mitglieder eine SOZ-Charta, die wesentlich von Chinas neuem »multilateralen« Ansatz geprägt ist.[30] Seit 2003 gibt es in Peking ein Generalsekretariat. Die Mitgliedstaaten haben etwa 30 multilaterale Abkommen über Themen wie Drogenhandel, illegale Migration und Terrorismus beraten beziehungsweise unterzeichnet. In Usbekistan soll ein Antiterror-Zentrum gegründet werden.[31] Darüber hinaus drängt die Volksrepublik auf die Schaffung eines gemeinsamen »Antiterror-Mechanismus« für Ausnahmesituationen.[32]

Die SOZ war in den letzten Jahren bemüht, sich auch jenseits ihrer Grenzen als ordnungspolitischer Akteur zu etablieren. So wurde auf dem Gipfel von Duschanbe 2000 vor dem Hintergrund der Entwicklungen im früheren Jugoslawien beschlossen, gemeinsam gegen nationale Befreiungsbewegungen, Terrorismus und religiösen Extremismus vorzugehen, »eine Intervention in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten unter dem Vorwand von ›Humanitarismus‹ und des ›Schutzes der Menschenrechte‹« zu bekämpfen und einander bei der »Aufrechterhaltung von Unabhängigkeit, Souveränität, territorialer Integrität und sozialer Stabilität« zu unterstützen. Die Staatschefs wandten sich gegen die »Anwendung von oder Drohung mit Gewalt in den internationalen Beziehungen ohne vorherige Billigung durch den UN-Sicherheitsrat und ... Versuche von Staaten oder Staatengruppen, globale und regionale Angelegenheiten bei der Verfolgung egoistischer Interessen zu monopolisieren«. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere amerikanische Bemühungen um die Stationierung nationaler und regionaler Raketenabwehrsysteme erwähnt.[33]

29 Vgl. Gudrun *Wacker*, Die »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit«. Eurasische Gemeinschaft oder Papiertiger?, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2001 (S 22/01).

30 Allerdings läßt eine zeitgleich veröffentlichte Erklärung auf Betreiben Usbekistans die Möglichkeit einer Mitgliedschaft in Bündnissen offen, die sich nicht gegen andere Mitglieder richten. Vgl. Declaration of the Heads of Member States of the Shanghai Cooperation Organisation, Moskau, 10.6.2002.

31 Vgl. Gudrun *Wacker*, Gipfeltreffen der »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit«. Von Worten zu Taten?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2002 (SWP-Aktuell 22/02), <http://www.swp-berlin.org/pdf/swp_aktu/swpaktu_22_02.pdf>.

32 Vgl. Asia Times (Bangkok), 6.6.2002, S. 2.

33 Vgl. Bates *Gill*, Shanghai Five: An Attempt to Counter US Influence in Asia?, in: Newsweek Korea, 4.5.2001, <http://nwk.joongang.co.kr/>.

Jenseits solcher Rhetorik kann die SOZ eine Regelung offener Grenzfragen, Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen im Grenzbereich und gemeinsame Aktivitäten gegen Schmuggel und Terrorismus vorweisen. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit bleibt angesichts der geringen Bedeutung des regionalen Handels[34] unterentwickelt;[35] der potentiell lukrative Handel mit russischem und zentralasiatischem Öl und Gas ist bilateralisiert, und einzelne Pipelineprojekte konkurrieren miteinander.

Meinungsverschiedenheiten betreffen die Beziehungen zu Nachbarstaaten und potentiellen Mitgliedern wie der Mongolei, Iran, Indien und Pakistan, sowie die Einflußverteilung innerhalb der Organisation. Ungeachtet aller Erklärungen und Aktivitäten dient die Gruppierung mit ihrem Kampf gegen den zentralasiatischen Islam und Nationalismus einem allianzähnlichen Ziel, das mit den strukturbedingt divergierenden Interessen Chinas und Rußlands langfristig nur zum Teil vereinbar ist. So konkurrieren Moskau und Peking um westliches Kapital und westliche Technologien – ein Wettbewerb, der sich mittlerweile in einem diplomatischen Werben um die Gunst der USA niederschlägt. Daraus resultierende Widersprüche wurden nach dem 11. September 2001 besonders deutlich, als Washington eine beispiellose militärische Präsenz in Zentralasien etablierte und die SOZ einige Monate lang wie gelähmt erschien. Derzeit spricht Rußlands relative Schwäche noch für eine Fortsetzung der Zusammenarbeit. Aber auch wenn die Kooperation gegen den Terrorismus innerhalb der Organisation an Dynamik gewinnt, ist schwer vorstellbar, daß russische und chinesische Interessen angesichts der strategischen Bedeutung des rohstoffreichen Zentralasien an sensitiven Grenzen beider Seiten auf Dauer vereinbar sein können.

Der ostasiatische Regionalismus

Ostasien ist heute kein regionalistisches Vakuum mehr, aber die Tiefe der regionalen Zusammenarbeit steht hinter europäischen und amerikanischen Vorbildern zurück.[36] Die Mehrzahl der Regionalstaaten hat sich auf dem Gebiet der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik offiziell oder inoffiziell an Washington gebunden. Zwar ist der Anteil des intraregionalen Handels seit dem Ende des Kalten Krieges auf bis zu 45 Prozent des Gesamthandels der Regionalstaaten angewachsen, aber er war bisher von Japan dominiert[37] und setzt sich unter anderem aus Gütern zusammen, die für den Reexport weiterverarbeitet werden. Die USA bleiben der wichtigste Einzelmarkt für ostasiatische Exporte, weshalb mit der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftszusammenarbeit (Asia-Pacific Economic Cooperation, Apec[38]) 1989 ein transpazifischer Ansatz am Ausgangspunkt der jüngeren Initiativen stand. China trat der Apec 1991 bei, um seine wirtschaftlich-technische Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten auszubauen, aus denen 80 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen in der Volksrepublik kamen und auf die drei Viertel des chinesischen Außenhandels entfielen. Peking hatte aber auch ein Interesse daran, Handelskonflikte mit Washington und Tokyo zu regionalisieren und sich die Unterstützung des Forums für seine WTO-Kandidatur zu sichern. Darüber hinaus bot die Apec seit Einführung jährlicher Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs 1993 die Möglichkeit, Prestige zu erwerben und wichtige bilaterale Kontakte auch in Krisenzeiten zu pflegen. Die Bindewirkung dieses als »offener« (nichtdiskriminatorischer) Regionalismus bezeichneten Regimes ist gering. So ist eine umfassende (freiwillige) Handelsliberalisierung für Nicht-Industriestaaten erst 2020 vorgesehen. Diese 1994 getroffene Entscheidung wurde in den folgenden Jahren wieder relativiert, als die USA mit Bemühungen um einen schnelleren Fortschritt in einzelnen Sektoren scheiterten.

34 Nur Kirgistan, Tajikistan und Kasachstan wickeln nennenswerte Anteile ihres Welthandels mit Rußland ab (sowie im Falle Kasachstans auch mit China), was wiederum für den russischen bzw. chinesischen Außenhandel kaum ins Gewicht fällt. Vgl. Direction of Trade Statistics 2002 Yearbook, Washington: International Monetary Fund, 2002.

35 Im September 2003 unterzeichneten die SOZ-Mitglieder ein Rahmenabkommen für ihre Wirtschaftszusammenarbeit. China ging noch weiter und schlug die Gründung einer Freihandelszone vor. Vgl. ABC-Newsonline, 23.9.2003.

36 Eine Ausnahme ist die 1967 gegründete Asean, die allerdings nach dem Ende des Kalten Krieges in eine Krise geraten ist.

37 Bei anhaltender Dynamik könnte China Japan noch in diesem Jahrzehnt als drittgrößte Welthandelsnation ablösen.

38 Mitglieder: Australien, Brunei, Chile, China, Hongkong, Indonesien, Japan, Kanada, Mexiko, Papua-Neuguinea, Peru, Rußland, Südkorea, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Singapur, Taiwan, Thailand, USA, Vietnam.

Den theoretischen Rahmen für autonome Regionalismusvarianten bietet seit 1997 der sogenannte Asean+3-Prozeß, der die zehn Asean-Staaten mit Japan, China und Südkorea vereint. In dem ursprünglich malaysischen Konzept war Tokyo eine Führungsrolle zugedacht, der sich das Kaiserreich allerdings nur halbherzig annäherte. So scheiterte 1998 das japanische Projekt eines Asiatischen Währungsfonds (AWF) am Widerstand der USA und Chinas. Der regionalistische Impuls zeigte dennoch in dem Maße Wirkung, in dem sich Ende der neunziger Jahre zwischen Südost- und Nordostasien eine Wachstumsschere öffnete und die institutionellen Defizite der Asean vor dem Hintergrund der regionalen Krise offenkundig wurden. 1999 vereinbarten die Dreizehn, sich fortan im Anschluß an jeden Asean-Gipfel zu treffen, um über Finanzen, Wirtschaft und Sicherheit zu reden. Eine gesamtregionale Freihandelszone, ein gemeinsamer Markt und eine Währungsunion wurden angedacht.

Gleichzeitig kam es zu neuen Initiativen für eine Handelsliberalisierung – allerdings außerhalb beziehungsweise unterhalb des neuen Rahmens. So vereinbarten Tokyo, Peking und Seoul am Rande des Asean+3-Gipfels von 1999 auf eine Initiative des japanischen Premierministers hin, die Schaffung einer nordostasiatischen Freihandelszone zu prüfen.[39] Diese drei und andere Mitglieder haben seither vorrangig den Abschluß bilateraler Handelsabkommen untereinander sowie mit Dritten betrieben. Solche Vereinbarungen begünstigen den jeweils stärkeren Partner und haben neben einem handelsschaffenden meist auch einen handelsumleitenden Effekt, der unbeteiligte Dritte trifft. Die spektakulärste dieser Initiativen war 2000 der chinesische Vorschlag, bis 2010 eine Freihandelszone Asean–China zu gründen (ein entsprechendes Rahmenabkommen wurde im November 2002 abgeschlossen). Angesichts drohender Isolation nahm Tokyo im September 2001 seinerseits Freihandelsverhandlungen mit der Gemeinschaft auf, die bisher ergebnislos blieben.[40] Im Januar 2002 versuchte Tokyo, Peking mit dem Projekt eines die gesamte Region umfassenden Kooperationsraumes unter Einschluß Australiens und Neuseelands zu übertrumpfen. Der Vorschlag fiel so vage aus, daß die Asean mühelos zustimmen konnte.[41]

Im November 2000 vereinbarten die Asean+3-Staaten, einander in Krisenzeiten Liquiditätshilfen in einem Umfang von maximal einer Milliarde US-Dollar zu gewähren.[42] Seither haben China und Japan bilaterale Swap-Abkommen mit einzelnen Regionalstaaten abgeschlossen. Im Juni 2003 gründeten die Volksrepublik und zehn pazifische Staaten einen mit einer Milliarde dotierten Asiatischen Obligationsfonds, der zum einen Devisen in die Region zurückbringen soll, zum anderen aber auch in Liquiditätskrisen genutzt werden kann.[43]

Bemerkenswert an Asean+3 ist weniger die wirtschafts- oder sicherheitspolitische Substanz als der erneute Versuch einer Einbindung Chinas, der – wie zuvor schon beim ARF – abermals auf Kosten japanischer Ambitionen ging: Tokyo hatte den Asean-Staaten 1991 einen sicherheitspolitischen Dialog angeboten. Diese hatten den Rahmen auf China, Südkorea und transpazifische Partner erweitert.[44] Wie beim ARF hat sich Peking auch mit diesem Gedanken zunehmend angefreundet und einem wirtschaftlich stagnierenden Japan die regionale Führungsrolle streitig gemacht. Natürlich entbehren Konzepte für regionale Freihandelszonen – und eines Tages vielleicht sogar Währungsmechanismen – nicht der ökonomischen Logik. So sind Südost- und Nordostasien hochgradig komplementär, und der Handel zwischen China und den Asean-Staaten hat sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre fast verdreifacht.[45] Andererseits konkurrieren die Volksrepublik und ihre südlichen Nachbarn um internationale Märkte und Investitionen, und

39 Vgl. Kevin G. *Cai*, Is a Free Trade Zone Emerging in Northeast Asia in the Wake of the Asian Financial Crisis?, in: Pacific Affairs, 74 (Frühjahr 2001) 1, S. 7–24 (13). 2002 ließen Peking, Tokyo und Seoul eine Machbarkeitsstudie erstellen.

40 Im Unterschied zu China ist Japan bisher nicht bereit, seinen Markt für landwirtschaftliche Produkte zu öffnen.

41 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 15.1.2002.

42 In diesem Rahmen sollen nur bis zu 10 Prozent der über bilaterale Swap-Abkommen bereitgestellten Kreditlinien ohne Konditionen zur Bekämpfung kurzfristiger Liquiditätsprobleme ausgezahlt werden, der Rest nur mit Genehmigung des Internationalen Währungsfonds. Vgl. The Financial Times, 9.4.2001, S. 3.

43 Vgl. Lyall *Breckon*, SARS and a New Security Initiative from China, in: Comparative Connections, Honolulu: Pacific Forum CSIS, 2003, <http://www.csis.org/pacfor/cc/0302Qchina_asean.html>.

44 Vgl. Michael *Leifer*, The Asean Regional Forum: Extending Asean's Model of Regional Security, Oxford: International Institute for Strategic Studies, 1996 (Adelphi Paper 302), S. 23.

45 Das Handelsvolumen erreichte 2000 58,8 Milliarden US-Dollar. Vgl. John Lawrence *Avila*, Torn between Two Lovers: Asean and Its Evolving Economic Relations with China and Japan, Manila: Philippine Apec Study Center Network, 2002 (Discussion Paper 2002-06), <http://pascn.pids.gov.ph/DiscList/d02/s02-06.pdf>.

Beobachter sprechen gelegentlich schon von einer »Aushöhlung« der südostasiatischen Kapitalbasis. Flossen 1990 noch 61 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen in Asean-Schwellenländer und nur 18 Prozent nach China, so hatte sich die Relation zehn Jahre später umgekehrt.[46] Freihandel mit China wird Südostasien zweifellos neue Wachstumsimpulse geben, aber vermutlich nicht jenen technologischen Schub, den die Region benötigt, um ihre bisherige internationale Marktposition zu verteidigen. Abgesehen davon erscheint das Projekt als eine von mehreren vertrauensbildenden Maßnahmen, vergleichbar dem Ad-hoc-Gipfel Asean–China zur Lungenkrankheit SARS im April 2003.

Vor allen Dingen aber ist deutlich geworden, daß Peking auch innerhalb von Asean+3 eine vornehmlich politische Agenda verfolgt und damit letztlich die Führungsrolle bei den Bemühungen um eine regionale »Einhegung« der USA anstrebt. Daß ein »flaches« Integrationsprojekt wie Asean wenig geeignet ist, dem eigene Konzepte entgegenzusetzen, haben sicherheitspolitische Dialoge mit China in den vergangenen Jahren belegt. Dabei ging es in erster Linie um Inseln und Riffe im Südchinesischen Meer, auf die neben China und Taiwan auch Vietnam, die Philippinen und Malaysia partielle Ansprüche erheben.

1995 führten die Asean-Außenminister erstmals gemeinsame sicherheitspolitische Gespräche mit ihrem chinesischen Kollegen. Kurz zuvor hatte Peking auf der von den Philippinen beanspruchten Spratly-Insel Mischief Reef militärisch nutzbare Strukturen errichtet, gegen die die Asean-Staaten gemeinsam Protest einlegten.[47] 1997 bot China erstmals Gespräche über individuelle Territorialansprüche sowie die Ergänzung einer (von der Asean abgelehnten) Erklärung über die Grundsätze der Zusammenarbeit um einen Verhaltenskodex für das Südchinesische Meer an.[48] Einmal mehr war es vor dem Treffen zu Spannungen gekommen, als die Volksrepublik 60 Meilen vor der vietnamesischen Küste eine Ölbohrplattform stationierte. Anstatt gemeinsam zu protestieren, forderten die südostasiatischen Staaten Hanoi zu bilateralen Verhandlungen mit Peking auf.[49]

Die Verhandlungen über einen Verhaltenskodex dauerten fünf Jahre und produzierten auf dem Asean-China-Gipfel von Phnom Penh im November 2002 schließlich nur eine unverbindliche Erklärung, die den geographischen Rahmen offenließ. Die Asean setzte sich zwar mit ihrer Forderung nach einem Neubesiedlungsverbot für Inseln und Riffe durch, scheiterte aber mit dem Anliegen, die Errichtung neuer »Strukturen« auszuschließen. China erzielte eine Klausel über die (freiwillige) Vorankündigung von Manövern auf hoher See, allerdings nicht die erhofften Einschränkungen für solche Übungen.[50]

Ebenfalls in Phnom Penh vereinbarten die Volksrepublik und die Zehn eine verstärkte Zusammenarbeit beim Kampf gegen Drogen, Menschen- und Waffenhandel, Piraterie, Terrorismus, Wirtschaftsverbrechen und den Mißbrauch neuer Informationstechnologien. Einzelheiten wurden an Arbeitsgruppen überwiesen.[51]

2003 schlug die Volksrepublik der Gemeinschaft die Gründung einer Konferenz für Sicherheitspolitik vor, an der führende Offiziere und Beamte aus den 23 ARF-Mitgliedstaaten teilnehmen sollen. Während dieses Projekt bisher nicht realisiert wurde, unterzeichnete Peking (wie auch Indien) im Oktober den Asean-Vertrag über Freundschaft und Kooperation von 1976, in dem unter anderem die Prinzipien der Nichteinmischung und friedlichen Konfliktlösung verankert sind.[52] Die Gemeinschaft hatte diesen Vertrag Ende der achtziger Jahre für Dritte geöffnet, zunächst aber mit Ausnahme Papua-Neuguineas noch kein Partnerland zum Beitritt bewegen können. Ebenfalls im Oktober schlossen China und die Asean eine nichtmilitärische »strategische Partnerschaft«.

46 Vgl. Brad *Glosserman*/Vivian Brailey *Fritschi*, The Numbers Tell the Story, Honolulu: Pacific Forum, 7.11.2002 (Newsletter 47).
47 Vgl. *Leifer*, The Asean Regional Forum [wie Fn. 44], S. 38.
48 Vgl. Far Eastern Economic Review, 8.5.1997, S. 14f.
49 Vgl. International Herald Tribune, 14.4.1997, S. 4.
50 Vgl. Lyall *Breckon*, China Caps a Year of Gains, in: Comparative Connections, April 2003.
51 Ebd.
52 Vgl. *Breckon*, SARS and a New Security Initiative from China [wie Fn. 43].

Eine neue chinesische Außenpolitik?

In der Außenpolitik der Volksrepublik China hat in den letzten zehn Jahren keine Gezeitenwende stattgefunden. Die von Peking verteidigten Grundsätze der Souveränität und Nichteinmischung wurden zwar durch technologische und andere Entwicklungen aufgeweicht, aber von der chinesischen Politik immer nur dann vorübergehend relativiert, wenn man sich aus diesbezüglichen »deals« materiellen oder ideellen Gewinn versprach. Unmittelbarer oder mittelbarer Verhandlungspartner waren meist die USA, deren Vormachtstellung China seit dem 11. September 2001 stillschweigend hinnimmt, aber gleichzeitig als (temporäres) Hindernis für den eigenen Aufstieg versteht.[53] Pekings »neues sicherheitspolitisches Konzept« war in erster Linie eine Reaktion auf die Osterweiterung der NATO, die Einbeziehung zentralasiatischer Staaten in das NATO-Programm »Partnership for Peace«,[54] Raketenabwehrpläne der USA und die Revision der amerikanisch-japanischen Richtlinien für die Verteidigungszusammenarbeit. Seither propagiert die Volksrepublik zunehmend auch »multilaterale« Mechanismen, allerdings vornehmlich auf regionaler (asiatisch-pazifischer) Ebene, wo der amerikanische Einfluß aus der Sicht Pekings fragil erscheint.

In der Definition des amerikanischen Politikwissenschaftlers John Gerrard Ruggie ist »qualitativer Multilateralismus« »... eine »institutionelle Form, die das Verhalten von drei oder mehr Staaten auf Grundlage ›generalisierter‹ Verhaltensgrundsätze koordiniert, das heißt von Grundsätzen, die angemessenes Verhalten für eine Kategorie von Handlungen spezifizieren, ohne dabei Partikularinteressen der Parteien oder strategische Erfordernisse zu berücksichtigen, wie sie in jedem spezifischen Zusammenhang entstehen können. Multilateralismus bedeutet für die Mitglieder einer Gemeinschaft gleich weit reichende Verhaltensweisen in der betreffenden Frage. In der Praxis scheint Multilateralismus unter den Mitgliedern ›diffuse Reziprozität‹ zu erzeugen.«[55]

Die »institutionelle Form« bzw. das »Regime« in der Terminologie der Wissenschaft von der Internationalen Politik besteht in der klassischen Definition von Robert Keohane in »... Mustern aus gegenseitigen Erwartungen, allgemein vereinbarten Regeln, Verfahrensweisen und Plänen, auf deren Grundlage organisatorische Energien und finanzielle Ressourcen eingesetzt werden«.[56]

Multilaterale Regime schaffen mit Hilfe von Anreizen (Abbau von Ungewißheit und Transaktionskosten) und Sanktionsmöglichkeiten gemeinsame Verhaltensmuster auf spezifischen Gebieten, etwa beim Außenhandel. Sie sind Folgen von Interdependenz oder Globalisierung.

Folgt man diesen Definitionen, so ist Chinas Außenpolitik 2003 nicht multilateraler als zehn Jahre zuvor. Während die dem Multilateralismus grundsätzlich innewohnende Gleichheit aller Akteure für Peking attraktiv erscheint, weil sie eine Aufwertung im Verhältnis zu Washington verspricht, ist man nicht bereit, kleineren Partnern dieselbe Aufwertung zuteil werden zu lassen. Die »multilateralen« Regime, an denen die Volksrepublik beteiligt ist oder die sie selbst angeregt hat, sind unterinstitutionalisiert und/oder an Pekings Partikularinteressen orientiert. Diese umfassen in der Regel neben ökonomischen auch Gleichgewichtserwägungen[57] und stellen somit im Vergleich zum

53 So veröffentlichte die Pekinger Volkszeitung am 11. März 2003 einen Artikel unter der Überschrift »Das amerikanische Reich beginnt mit der Phase der Vierten Expansion«, womit Initiativen zur Erlangung der Weltherrschaft gemeint sind. Washington werde bei diesem Versuch scheitern, weil Terroristen und andere Kräfte den Konflikt zunehmend auf amerikanischen Boden verlagern würden. Für China empfehle sich angesichts dieser Konstellation eine Ausweitung der eigenen Einflußsphäre durch ein öffentliches Bekenntnis zum Multilateralismus und zur Legitimität der Vereinten Nationen. Vgl. China Studies US Expansionism, in: The Mail Archive, 12.3.2003, <http://www.mail-archive.com/mutti-l@taklamakan.org/msg01486.html>.

54 Vor diesem Hintergrund äußerte Peking im Oktober 2002 offiziell Interesse an einem Dialog mit der NATO (vgl. China Seeks Dialogue with NATO, London: BBC News, 14.11.2002, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/2478897.stm>). Dieser ist bisher nicht zustande gekommen.

55 John Gerrard *Ruggie*, Third Try at World Order? America and Multilateralism after the Cold War, in: Political Sciences Quarterly, 109 (Herbst 1994) 4, S. 53–580 (571f).

56 Robert O. *Keohane*, After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984, S. 14.

57 So definiert das chinesische Militär seinen Beitrag zum »neuen Sicherheitskonzept« unter anderem wie folgt: »sich

Multipolarismus keinen qualitativen Fortschritt dar. Insofern ähnelt der chinesische Ansatz dem amerikanischen.

Allerdings stellt amerikanische Außenpolitik auch innenpolitische Dynamiken in Rechnung und versucht, ein Recht auf Intervention bilateral und multilateral zu begründen. Die unterschiedlichen Annäherungsweisen erklären sich aus dem Umstand, daß die USA in mancher Hinsicht gleichzeitig Hegemon und Ersatz für Weltregierung sind und China den neuen »Multilateralismus« vornehmlich als Alternative zu Pax Americana bzw. Pax Japonica propagiert. Während aber das chinesische Nichteinmischungsgebot vor allem bei den ostasiatischen Mittelmächten Anklang findet, möchte bisher keine von ihnen amerikanische Hegemonie gegen chinesische Hegemonie eintauschen.

Es ist kein Zufall, daß die jüngsten Initiativen der Volksrepublik auf Chinas traditionelle Einflußzone in Südostasien zielen, wo das Nichteinmischungsprinzip weiter hochgehalten und seit dem Ende der Indochinakriege ergebnislos über Neutralisierung und Mächtekonzerte nachgedacht wird. Ergebnislos, weil die Ambitionen der federführenden Asean an mangelnder Tiefe des eigenen Regionalismusprojekts scheitern und sich das internationale wirtschaftliche Interesse zunehmend auf Nordostasien konzentriert. Peking geht es zum einen darum, seit Anfang der neunziger Jahre latente Befürchtungen vor einer chinesischen Militärmacht zu beschwichtigen, und zum anderen, amerikanischen und japanischen Einfluß im pazifischen Asien zu begrenzen. Man mag darüber streiten, inwieweit die letztgenannte Erwartung realistisch ist. Vor allem aber ergibt sich ein Widerspruch zwischen dem derzeitigen Auftreten als »soft power« und dem zugrundeliegenden Gleichgewichtsdenken. Regionale Mittelmächte können von dieser Konstellation grundsätzlich profitieren, solange sie nicht zu Konflikten zwischen Peking und Tokyo oder Peking und Washington führt.

Die der chinesischen Strategie innewohnenden Widersprüche werden zusätzlich durch Initiativen der Volksrepublik in Zentralasien und auf der Koreanischen Halbinsel beleuchtet, wo es um akute Probleme »harter« Sicherheit geht. So stößt die »Antiterror«-Zusammenarbeit im Rahmen der SOZ dort an ihre Grenzen, wo etwa Usbekistan oder Tadschikistan in der Präsenz amerikanischer Truppen auf ihrem Boden auch eine Rückversicherung gegen Peking und Moskau sehen. In Nordkorea möchte China zwar die Atomrüstung verhindern, um einer militärischen Intervention der USA und Nachahmungseffekten in Japan oder anderen Teilen der Region vorzubeugen. Gleichzeitig soll aber ein unkontrollierter Zusammenbruch des Regimes in Pyöngyang vermieden werden, und eine Beteiligung Tokyos und Moskaus an den laufenden Abrüstungsbemühungen ist in Peking nur willkommen, solange sie diesem Ziel dient.

Konzeptionell kann man argumentieren, daß »qualitativer«, das heißt dauerhaft regelgebundener Multilateralismus unter Beteiligung autoritärer Regime schon deshalb schwer vorstellbar ist, weil sich in diesen Staaten private und öffentliche Monopole gegen den Abbau von Handelshemmnissen mit Hilfe multilateraler Abkommen wehren.[58] Sofern reine »Sicherheitsgemeinschaften« ohne Freihandel denkbar sind, bedürfen sie vermutlich eines »internen Föderators«, der die Verwirklichung eigener Prioritäten überprüfbar zugunsten des gemeinsamen Projekts hintanstellt. Auch dieses Kriterium wird von der Volksrepublik nicht erfüllt.

Damit soll nicht suggeriert werden, daß chinesische Außenpolitik in den letzten zehn Jahren keine Lernprozesse durchlaufen habe. Gelernt wurde unter anderem, daß die Welt auf absehbare Zeit unipolar bleibt, daß Chinas internationale und regionale Interdependenzen zunehmen und daß (insbesondere regionale) Zusammenarbeit nationale Spielräume unter bestimmten Bedingungen vergrößert. Insofern ist Chinas Mitwirkung am ARF symptomatisch, zeigt aber gleichzeitig die Grenzen der Beweglichkeit Pekings auf. Grundsätzlich gilt die traditionelle Präferenzordnung chinesischer Weltpolitik weiter: Bevorzugt genutzt werden Gelegenheiten zum »free riding« (Dritte übernehmen Verpflichtungen, China hingegen

auswärtiger Aggression widersetzen und die Einheit des Staates sicherstellen, ... den Aufbau der Armee stärken, Waffensysteme entwickeln und militärische Organisationen reformieren« (*Li* Qinggong/*Wei* Wei, Die Welt braucht ein neues Sicherheitskonzept, in: Jiefangjunbao [Zeitung der Volksbefreiungsarmee, Peking], 24.12.1997, zitiert in: David M. *Finkelstein*, China's »New Concept of Security« – Retrospective and Prospects, Konferenz über The Evolving Role of the People's Liberation Army in Chinese Politics, Washington: National Defence University, 30./31.10.2001).

58 Vgl. Etel *Solingen*, Economic Liberalisation, Political Coalitions, and Emerging Regional Orders, in: David A. *Lake*/Patrick M. *Morgan*, Regional Orders: Building Security in a New World, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1997, S. 68–100 (90). Die Gegenmeinung vertritt Barry *Buzan*, Economic Structure and International Security: The Limits of the Liberal Case, in: International Organisation, 38 (Herbst 1984) 4, S. 597–624.

nicht); ebenfalls akzeptabel sind unilaterale Verpflichtungen mit geringer Bindewirkung (z.B. Verzicht auf atomaren Ersteinsatz, negative Sicherheitsgarantien), symmetrischer Bilateralismus (Vertrauensbildung mit Rußland), symbolischer Multilateralismus (Unterstützung für Atomwaffenfreie Zonen in Lateinamerika und Afrika) und Multilateralismus mit geringer Bindewirkung (Teilnahme an regionalen Sicherheitsdialogen). Am wenigsten geschätzt werden asymmetrischer Bilateralismus und Multilateralismus (strategische Rüstungskontrolle unter Einbeziehung Chinas oder das Kontrollregime für Trägertechnologie).[59]

Dieser taktische Ansatz basiert auf der Vorstellung, daß die Zeit letztlich für die Volksrepublik spielt und das »multilaterale Intervall« nur ein Vorspiel zum Aufstieg zur Großmacht ist, eine Annahme, die vermutlich in die Irre führt. Unter dem Vorzeichen beschleunigter Globalisierung verlieren die Nationalstaaten schneller an internationalen Gestaltungsmöglichkeiten, als dies ihrer traditionellen Gleichgewichtspolitik zuträglich ist. Die Antwort auf dieses Dilemma kann nur in »politischer Globalisierung« durch starke und funktionale Weltorganisationen bestehen. Dabei muß offenbleiben, inwieweit Verweigerung überhaupt relevant ist, beziehungsweise nationale Führer angesichts wachsender internationaler Komplexitäten von selbst auf diesen Weg gebracht werden. In jedem Fall ist die Versuchung zur Verweigerung in (zwangsläufig fragilen) autoritären Systemen und in fragilen Demokratien in etwa gleich groß. Dieses Dilemma wird angesichts der Größe des Landes und der Determinanten des politischen Systems durch äußere Einflüsse nur unzureichend aufgelöst. Mittelfristig können daran weder weiter zunehmende Interdependenzen noch konfliktträchtige Entwicklungen im Umfeld, noch eine anhaltende Schwächung der USA grundsätzlich etwas ändern. Regionale und internationale Integration setzen »nation-building« voraus, und diese bedarf ihrerseits politischer Partizipation. In China hat der Prozeß gerade erst begonnen, und die kritischsten Etappen stehen noch bevor.

59 Vgl. Michael D. *Swaine*/Alastair Iain *Johnston*, China and Arms Control Institutions, in: Elizabeth *Economy*/Michel *Oksenberg* (Hg.), China Joins the World. Progress and Prospects, New York: Council on Foreign Relations, 1999, S. 90–135 (119f).

Abkürzungen

Apec	Asia-Pacific Economic Cooperation
ARF	ASEAN Regional Forum
Asean	Association of Southeast Asian Nations
AWF	Asiatischer Währungsfonds
DVRK	Demokratische Volksrepublik (Nord-) Korea
SOZ	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SWB	Summary of World Broadcasts
UN	United Nations
WTO	World Trade Organisation