

Heinrich Kreft*

Die USA und China: Beginn einer neuen Partnerschaft?

Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Volksrepublik China haben sich in den vergangenen 16 Monaten dramatisch verändert. Noch im Frühjahr 2001 betrachtete die gerade ins Amt gekommene Bush-Administration China als „strategischen Konkurrenten“, und die offizielle chinesische Presse kritisierte die USA als Hegemon, der den Aufstieg Chinas zu verhindern trachte. Dieser Konfrontationskurs kam im Herbst 2001 zu einem abrupten Ende. Seitdem haben sich die Präsidenten der beiden Länder bereits dreimal getroffen einschließlich einer Einladung Jiang Zemin auf die private Ranch von Präsident Bush in Crawford Texas. Die überwiegende Zahl der bilateralen Differenzen, die die Bush-Administration zu ihrem Konfrontationskurs bewogen hatte sind zwar keineswegs überwunden, doch werden sie von beiden Seiten gleichermaßen heruntergespielt, um gemeinsame Probleme, insbesondere die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, aber auch die Irak- und Nordkorea-Krisen anzugehen. Der dramatische Wandel in den sino-amerikanischen Beziehungen hat vor allem eine zentrale Ursache: Den Paradigmenwechsel in der amerikanischen Außenpolitik aufgrund des 11. Septembers 2001.

1 Paradigmenwechsel in der amerikanischen Außenpolitik: Vom Kalten zum „Grauen Krieg“¹

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 auf das World Trade Center in New York und das Pentagon bei Washington haben für immer den Blick der USA auf sich selbst und die Welt verändert. Der erste ernsthafte Angriff auf das amerikanische Festland, seit die Briten 1814 das Weiße Haus niederbrannten, hat die amerikanische Bevölkerung tief getroffen und zugleich geeint wie kein anderes Ereignis seit der japanischen Attacke auf die amerikanische Pazifikflotte in Pearl Harbor. Diese führte bekanntlich zum aktiven Eingreifen der USA in den Zweiten Weltkrieg. Allerdings waren Japan und die USA zu diesem Zeitpunkt bereits seit einiger Zeit auf Konfrontationskurs.² Der Terrorismus ist quasi über Nacht zur neuen

großen Gefahr geworden, die seitdem die amerikanische Sicherheitsdebatte dominiert und voraussichtlich auch für die nächste Zeit beherrschen wird.

Die Ereignisse vom 11. September haben der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik eine neue, eindeutige Richtung und „Mission“³ gegeben: Den Kampf gegen den internationalen Terrorismus.⁴ Die USA haben ihren Mythos der Unverwundbarkeit verloren. Niemand hatte den „catastrophic terrorism“, wie er sich vor allem in New York manifestierte, vorausgesehen, obwohl die Bedrohung nicht neu war.⁵ Es gelang aber nicht, den politischen Willen zu mobilisieren, um die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Auch vor dem japanischen Angriff auf Pearl Harbor hatte es bekanntlich Warnungen gegeben, die ignoriert wurden. Der Terrorismus ist für die amerikanische Außenpolitik zu einer strategischen Herausforderung geworden.

Ein Erdbeben der Stärke des 11. September ist in der Lage, die tektonischen Platten der internationalen Politik zu verschieben. Seit dem Untergang der Sowjetunion und dem Ende des Kalten Krieges ist das internationale System in Bewegung. Der 11. September 2001 könnte das Ende dieses Transformationsprozesses und den Beginn einer neuen Phase bedeuten, die prägend für die Zukunft sein könnte, vergleichbar etwa mit den Jahren 1945 bis 1947, als es unter amerikanischer Führung gelang, eine Reihe von ehemals totalitären Staaten dauerhaft im freien und demokratischen Westen zu verankern. Darunter die beiden Hauptgegner der USA während des Zweiten Weltkriegs: Deutschland und Japan.

Die Anzeichen eines solchen Paradigmenwechsels, vergleichbar mit dem Beginn des Kalten Krieges Ende der vierziger Jahre, werden immer deutlicher. Diese Fokussierung der amerikanischen Außenpolitik auf den Kampf gegen die Sowjetunion führte zu den Allianzen, die wie die NATO in Europa sowie ANZUS⁶ und die Sicherheitspartnerschaften mit Japan und Südkorea in Asien noch heute Bestand haben. Antikommunistische Regierungen auf allen Kontinenten fanden amerikanische Unterstützung unabhängig von ihrer inneren Verfasstheit oder Achtung der Menschenrechte, wenn sie sich im Kampf gegen

Ende des Ersten Weltkriegs vorherrschenden Isolationismus führte, was erst die Voraussetzung für den späteren Kriegseintritt schaffte.

³„We have found our mission“, so Präsident Bush. Vgl. Steven Mufson, „Foreign Policy's 'Pivotal Moment'“, in: *Washington Post*, 27.9.2001; Harvey Sicherman, „Finding a Foreign Policy“, in: *ORBITIS*, (Spring 2002), S.215-227; G. John Ikenbery, „American Grand Strategy in the Age of Terror“, in: *Survival*, 43 (Winter 2001-02) 4, S.19-34.

⁴Die US-Administration definiert „internationalen Terrorismus“ als Terrorismus, der Bürger und Ressourcen von mehr als einem Staat umfasst. Terrorismus wird definiert als politisch motivierte Gewalt gegen zivile Ziele und „passive“ (non-combatant) militärische Einrichtungen durch Gruppen oder Geheimagenten.

⁵Bereits die Clinton-Administration hatte die Haushaltsmittel für die Terrorismusbekämpfung deutlich erhöht als Reaktion auf eine ganze Serie von Anschlägen gegen amerikanische Einrichtungen. Diese begann mit dem Bombenanschlag auf das World Trade Center 1993, setzte sich fort mit dem Angriff auf amerikanische Militäreinrichtungen in Saudi Arabien, auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania und schließlich auf das amerikanische Kriegsschiff USS Cole im Hafen von Aden (Jemen). Bei all diesen und einigen vereitelten Anschlägen führten Spuren direkt oder zumindest indirekt zu Osama Bin Laden und seinem Al-Qaida-Terrornetzwerk. Heinrich Kreft, „Vom Kalten zum 'Grauen Krieg'...“, a.a.O., S.15.

⁶Sicherheitsvertrag zwischen den USA, Australien und Neuseeland von 1951.

¹Vgl. Heinrich Kreft, „Vom Kalten zum 'Grauen Krieg' – Paradigmenwechsel in der amerikanischen Außenpolitik“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B25/2002, S.14-22.

²Ein besserer Vergleich ist die Reaktion Amerikas auf die Niederlage Frankreichs im Jahre 1940, die zur Abkehr vom seit dem

den Kommunismus auf der richtigen Seite befanden. Die Struktur des amerikanischen Militärs, einschließlich einer robusten nuklearen Zweitschlagkapazität, sowie die Nachrichten- und Abwehrdienste waren auf die sowjetische Bedrohung ausgerichtet. Der Kalte Krieg wurde zum übergeordneten organisatorischen Prinzip für die amerikanische Politik, das erst nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Zusammenbruch der Sowjetunion obsolet wurde.

Der Kalte Krieg war durch das Gegeneinander zweier konventionell und nuklear hochgerüsteter Blöcke gekennzeichnet. Im Vergleich dazu ist die neue Herausforderung ein „Grauer Krieg“, d.h. ein asymmetrischer Krieg ohne klare Fronten, Armeen und Regeln.⁷

Der „Graue Krieg“ begann mit einem katastrophalen Angriff. Anders als Harry Truman Ende der 40er Jahre musste Präsident Bush die amerikanische Bevölkerung nicht mühselig auf die neue Herausforderung einstimmen. Er stand unter dem öffentlichen Druck, und nicht nur der notorischen Falken, die De-facto-Kriegserklärung der Terroristen anzunehmen. Der Kampf gegen den Terrorismus ist im Begriff zum neuen organisatorischen Prinzip der amerikanischen Politik zu werden. Mit dem Department for Homeland Security mit über 170.000 Mitarbeitern wurde eine neue Mammutbehörde geschaffen. Es war die größte bürokratische Umstrukturierung seit dem Bau des Pentagons und der Schaffung des Verteidigungsministeriums während der 40er Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Ähnlich dem jahrzehntelangen Kampf gegen den expansiven sowjetischen Kommunismus droht auch der aktuelle Kampf zu einer langwierigen und komplexen Auseinandersetzung zu werden, ohne klare Vorstellung davon, wie dieser Kampf gewonnen werden kann. Militärisch erfolgreiche Operationen wie in Afghanistan oder jetzt im Irak können nicht mehr als Etappensiege sein, da sich allein das Terrornetzwerk von Osama Bin Laden über mehrere Kontinente erstreckt und davon ausgegangen werden muss, dass andere, sollten er und seine Gruppe einmal eliminiert werden, sein blutiges Erbe antreten werden. In seiner „State of the Union“-Rede vom 29. Januar 2002 erklärte Präsident Bush: „Eine gemeinsame Gefahr lässt alte Rivalitäten verschwinden. Amerika arbeitet mit Russland, China und Indien zusammen wie nie zuvor.“⁸ Nach dem 11. September gelang es den USA sehr schnell, eine breite und heterogene Koalition gegen den internationalen Terrorismus zu schmieden.

Die nationale Sicherheitsberaterin des US-Präsidenten, Condoleezza Rice, sieht eine neue Weltordnung voraus, die nicht von Großmachtrivalitäten geprägt ist, sondern in der gemeinsame Interessen das Interesse an Konflikten zurückdrängen: „Der 11. September und die Zeit danach haben die fundamentale Spaltung zwischen den Mächten des Chaos und den Mächten der Ordnung sichtbar gemacht. Und alle großen Mächte der Welt stehen eindeutig auf derselben Seite dieser Trennungslinie. Und sie handeln danach.“⁹

1.1 Kehrtwende in der Chinapolitik der Bush-Regierung

Vor dem 11. September 2001 gab es in der Bush-Administration keinen Konsens über die zu verfolgende Chinapolitik. Die „hardliner“ in der Administration, allen voran Vize-Präsident Richard Cheney und Verteidigungsminister Donald Rumsfeld, vertraten offen eine Politik der Einhegung, wenn nicht der Eindämmung Chinas. China wurde von dieser „Denkschule“ als embryonaler strategischer Widerpart der USA betrachtet, dessen Entwicklung mit Argwohn betrachtet wurde. Zu diesem Zweck sollte die militärische Position der USA in Asien ausgebaut und Taiwan stärker politisch und militärisch durch eine Ausweitung der Waffenlieferungen unterstützt werden. Im Gegensatz dazu vertrat das State Department unter Außenminister Colin Powell die Position, dass die Spannungen zwischen Beijing und Washington abgebaut werden müssten, die vor allem durch den EP-3-Zwischenfall, dem Zusammenstoß eines chinesischen Abfangjägers mit einem amerikanischen Spionageflugzeug und dessen erzwungener Landung auf Hainan eskaliert waren. Die DoS-Position reflektierte dabei vor allem das wachsende ökonomische Interesse der USA an China, sowie Beijings zunehmenden Einfluss in der Region und in internationalen Organisationen.

Diese unterschiedlichen Positionen koexistierten über mehrere Monate nebeneinander, sodass keine klare Linie in der amerikanischen Chinapolitik erkennbar wurde. Dieses änderte sich nach dem 11. September 2001 schlagartig. Die dringende Notwendigkeit einer engen Kooperation mit allen wichtigen Mächten im neuen „Grauen Krieg“ führte dazu, dass die Sorge um einen Aufstieg Chinas in den Hintergrund trat. Als Folge erhielt Colin Powell mit seiner auf Ausgleich bedachten Position nicht nur die Unterstützung von Präsident Bush, sondern auch von Vize-Präsident Cheney, der anders als sein Vorgänger einen erheblichen Einfluss auf die Politik der Bush-Administration ausübt. Zugleich kühlte das zunächst enge Verhältnis der Bush-Administration zu Taiwan merklich ab aufgrund einiger provokativer Aussagen von Präsident Chen Shui-bian und anderer Mitglieder seiner Regierung über das taiwanesisch-chinesische Verhältnis, aber auch durch das von einigen in der Bush-Administration als überzogen empfundene Lobbying Taibeis in Washington.

Auf der Pressekonferenz nach dem vierstündigen Treffen mit Jiang Zemin erklärte Präsident Bush als Ziel seiner Chinapolitik: „building a relationship with China that is candid, constructive, and cooperative“.¹⁰ Des Weiteren bezeichnete er die USA und China als „allies in the fight against global terror“ und: „the prospect for cooperation between us has become broader rather than narrower.“

⁷Vgl. Heinrich Kreft, „Vom Kalten zum 'Grauen Krieg'...“, a.a.O.

⁸www.law.ou.edu/hist/state2002/shtml.

⁹Condoleezza Rice, „The War on terrorism and the Bush Administration's Foreign Policy“, Rede vom 29.4.2002 an der John Hopkins Universität, Washington, D.C.

¹⁰www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/200210.25html.

2 Für China sind die USA von zentraler Bedeutung

Die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten sind für die VR China von zentraler Bedeutung. Einerseits sind die USA Chinas wichtigster Markt, größter Investor und bedeutendster Technologiepartner. Andererseits werden die USA – zumindest von Teilen der chinesischen Führung – weiterhin als größter ideologischer Widersacher angesehen, der aktiv auf eine Veränderung des politischen Systems Chinas hinarbeitet und dadurch die Existenz des autoritären Regimes gefährdet. Nach dem Ende des sowjetisch-amerikanischen Antagonismus und der darauf beruhenden strategischen Partnerschaft zwischen Washington und Beijing sah China sich zunehmend in der Rolle des einzigen potenziellen Antipoden der Vereinigten Staaten, die sie als einzigen internationalen Akteur betrachtet, der seinen Aufstieg zu seiner „ihm zukommenden Stellung“ (*yingyou de diwei*) verhindern kann.¹¹ Der EP-3-Zwischenfall hat zudem deutlich gemacht, dass der Nationalismus in der VR-China inzwischen zu einem Faktor geworden ist, den die Beijinger Führung ernst nehmen muss.

Nach dem 11. September hat sich Beijing ohne Zögern in die Koalition gegen den internationalen Terrorismus eingereiht, die USA im VN-Sicherheitsrat unterstützt und – entgegen eigener Überzeugungen – der amerikanischen Intervention in Afghanistan nicht widersprochen. Beijing hat Washington einschlägiges Geheimdienstmaterial zur Verfügung gestellt und Pakistan, seinen Protegé in Südasiens, zur Kooperation angehalten. Während der Eskalation zwischen Indien und Pakistan, nach dem Angriff islamistischer Terroristen auf das indische Parlament in Delhi, hat Beijing Islamabad zur Zurückhaltung aufgefordert, während die USA ihren Einfluss auf Indien geltend machen.¹² Darüber hinaus erklärte sich Beijing bereit, stärker im Bereich der Nonproliferation mit Washington zu kooperieren.

Das chinesische Bemühen um eine Verbesserung der Beziehungen zu Washington hatte bereits vor dem September 2001 eingesetzt, wurde aber nach dem 11. September erheblich verstärkt. Die chinesische Führung erkannte schnell, dass die Reorientierung der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik neue Möglichkeiten für die chinesische Außenpolitik eröffnete. 9/11 ließ nicht nur die Gravamina der bilateralen Beziehungen in den Hintergrund treten, sondern bot bald die Chance, ein neues Fundament für die gemeinsamen Beziehungen zu legen. Im neuen „Grauen Krieg“ gegen den internationalen Terrorismus ist China für die USA ein wertvoller Kooperationspartner, ohne andererseits (hohe) Kosten für die chinesische Seite zu verursachen. Beijings politische und diplomatische Unterstützung Washingtons im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und durch die Weitergabe wichtigen Geheimdienstmaterials ist in Washington dankbar registriert worden. Auch der sich seit Herbst 2002 ab-

zeichnende militärische Konflikt mit dem Irak erhöhte die Bedeutung Beijings für Washington zumal die Auseinandersetzung um das Vorgehen gegen den Irak zu heftigen politischen Irritationen der USA und einigen ihrer engen europäischen Partner führte. Die Bedeutung guter sino-amerikanischer Beziehungen war für Washington selten so wichtig, wie in dieser Periode, was von der Beijinger Führung richtig erkannt wurde. Zudem scheint die Beijinger Führung inzwischen davon überzeugt zu sein, den Trend hinsichtlich Taiwans – politisch, ökonomisch und auch militärisch – auf seiner Seite zu haben. Die Erwartung, in nicht allzu ferner Zukunft in die Machtposition hineinzuwachsen, die eine Lösung des Taiwanproblems nach eigenen Vorstellungen ermöglicht ist unter chinesischen Intellektuellen weit verbreitet. Eine Voraussetzung dafür ist gleichwohl ein weiterer Abbau der Spannungen mit den Vereinigten Staaten. Die chinesische Führung ist davon überzeugt, dass die Bush-Administration – zumindest derzeit – daran interessiert ist, eine größere Unabhängigkeit der Insel von der Volksrepublik zu verhindern. Dieses soll Präsident Bush selbst gegenüber Präsident Jiang Zemin während dessen Abschiedsbesuchs auf der Familienranch der US-Präsidenten in Texas zum Ausdruck gebracht haben.

Beijing braucht intakte Beziehungen zu den USA. Eine engere Kooperation lag daher eindeutig im chinesischen Interesse, da der Einflussgewinn der USA in Asien nach dem 11. September 2001 ohnehin nicht zu verhindern war („If you can't beat them join'em!“). Der Westschwenk Putins nur wenige Wochen nach der Unterzeichnung eines neuen russisch-chinesischen Freundschaftsvertrages, die starke amerikanische Präsenz in Zentralasien, die verstärkte Kooperation Washingtons mit mehreren ASEAN-Staaten und die erweiterte Rolle Japans dürften allerdings nicht nur von den Falken in Beijing mit Unbehagen verfolgt werden, die fest an einer Eindämmungs- und Einheitspolitik Washingtons gegenüber China glauben.

2.1 Der gemeinsame Kampf gegen den Internationalen Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen

Der Richtungswechsel in den sino-amerikanischen Beziehungen wurde im September 2002 durch die neue „National Security Strategy“¹³ der Bush-Administration untermauert, in der der Kampf gegen den globalen Terrorismus – und nicht eine mögliche wachsende Rivalität mit China – als größte Bedrohung für die USA identifiziert wird. Im Gegenteil, die neue Sicherheitsstrategie unterstreicht die Bedeutung einer engen Kooperation mit China (und anderer wichtiger Staaten) um den Terrorismus zu bekämpfen. Auf chinesischer Seite hat die Beijinger Führung die amerikanischen Anstrengungen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus sowohl verbal als auch aktiv in für die USA wichtiger Form unterstützt. Zudem hat China seit Herbst 2002 seine Bemühungen intensiviert, um die eigenen internen Mechanismen für die Durchsetzung von Kontrollmaßnahmen zu verbessern, die dazu dienen,

¹¹Vgl. Heinrich Kreft, „China – die kommende Großmacht. Vom Objekt zum Akteur der internationalen Politik“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51/2000, S.21-29.

¹²Vgl. Heinrich Kreft, „Die amerikanisch-indischen Beziehungen: Von 'estranged democracies' zu 'natural allies'“, in: Werner Draguhn (Hrsg.), *Indien 2002*, Institut für Asienkunde, Hamburg, 2002.

¹³www.whitehouse.gov/nsc/nss.html, oder www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf.

den Export von Komponenten für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen oder „dual-use-items“ zu verhindern. Dieses war auch deshalb von besonderer Bedeutung, da sich der Kampf gegen den internationalen Terrorismus immer mehr mit dem Vorgehen gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen (Weapons of Mass Destruction, WMD) verband, wie insbesondere im Irak-Konflikt deutlich wurde.

Im August und Oktober 2002 hat China umfassende neue Exportkontrollvorschriften erlassen, die den Export von Raketentechnologie sowie Substanzen und Technologien zur Herstellung von chemischen und biologischen Waffen betreffen. Darüber hinaus wurden die Vorschriften für den Export von Rüstungsgütern verschärft. Diese neuen Bestimmungen traten am Vorabend der Abreise von Präsident Jiang Zemin zu seinem Abschiedsbesuch in die USA in Kraft und waren somit auch als klares Signal an die US-Seite intendiert, auch im Bereich der Nonproliferation enger mit Washington zu kooperieren. Andererseits hat sich auch in China die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen potenziell auch die eigene Sicherheit gefährdet.

Die eingeführten Exportkontrollbestimmungen mit den dazugehörigen Kontrolllisten sind Teil eines sich im Aufbau befindenden nationalen Exportkontrollregimes, das China in größerer Übereinstimmung mit den internationalen „nonproliferation export control standards“ bringt, obwohl China weiterhin außerhalb der wichtigsten internationalen Exportkontrollvereinbarungen bleibt, wie der „Australia Group“, dem „Missile Technology Control Regime“ und der „Nuclear Suppliers Group“.

Ob durch die neuen Exportkontrollbestimmungen die Proliferation von Seiten chinesischer Firmen und Institutionen eingedämmt werden kann, hängt auch an der Kapazität der Regierung, die neuen Vorschriften durchzusetzen. Es bleibt daher abzuwarten, ob der Bereich Nonproliferation erfolgreich von der Negativ- auf die Positivliste der sino-amerikanischen Beziehungen gerückt werden kann.

Trotz der Verbesserung der Kooperation auch im Non-Proliferationsbereich, geht die US-Regierung davon aus, dass chinesische Firmen auch weiterhin Schlüsselemente für ballistische Raketen und Cruise Missiles an Pakistan, den Iran, Libyen und einige andere Staaten liefern, was einem chinesischen Versprechen zuwiderläuft, keine Länder bei der Entwicklung von nuklearwaffenfähigen Trägerraketen zu unterstützen.

Während der Pressekonferenz zum Abschluss seines jüngsten Besuchs in Beijing sprach Secretary of State Colin Powell offen von dem bestehenden Missverhältnis zwischen erklärter Absicht der chinesischen Regierung, die Kontrolle von WMD-Technologien zu unterbinden und dem tatsächlichen Geschehen. Er begrüßte die neuen Exportkontrollen Chinas vom Herbst 2002, forderte aber deren konsequente Umsetzung ein.¹⁴

Daher plant die US-Administration derzeit auch noch keine Aufhebung der noch bestehenden Exportbeschränkungen nach China, einschließlich des Verbots, amerikanische Satelliten von China aus zu starten. Dieses hatte sich Beijing bereits im vergangenen Herbst als Ergebnis

des Besuchs von Jiang Zemin in den USA erhofft.

Beijing und Washington führen regelmäßig Anti-Terrorismus-Konsultationen durch. Das dritte Treffen dieser Art fand Mitte Februar 2003 in Beijing statt. China signalisierte auch Entgegenkommen bei den Verhandlungen über die Unterzeichnung der „Container Security Initiative“ (CSI) mit den USA, das den USA das Recht gibt eigene Mitarbeiter in den Häfen anderer Staaten zu platzieren, die dort Container überwachen sollen, die von dort aus in die USA verschifft werden.¹⁵

Der im State Department angesiedelte Counterterrorism Coordinator, Botschafter J. Cofer Black, erklärte zum Abschluss seines Besuchs in Beijing: „Our two nations are engaged very closely in the war on terrorism.“¹⁶

2.2 Nur zurückhaltende Kritik an der US-Irakpolitik

Die chinesische Politik gegenüber dem Irak-Konflikt war von Anfang an von einem konsequent durchgehaltenen pragmatischen taktisch-realpolitischen Ansatz geprägt. China sprach sich zwar gegen eine militärische Intervention im Irak aus, doch die Erhaltung der guten Beziehungen zu den USA blieb auch in der Auseinandersetzung über die Irakpolitik oberstes Gebot. Die sicherheitspolitische Entlastung, die Beijing durch seinen Beitritt zur Anti-Terror-Koalition gewonnen hatte, sollte nicht durch eine Konfrontation mit den USA in der Irak-Frage wieder verloren gehen. Chinas Entscheidung, am 8. November 2002 für die von den USA gewünschte Resolution zu stimmen, in der der Irak aufgefordert wird, den VN-Waffeninspektoren uneingeschränkten Zugang zu geben, und sich nicht der Stimme zu enthalten, wurde in Washington als Interesse Chinas an einem weiteren Ausbau der bilateralen Beziehungen und der Bereitschaft gewertet, auch international mehr Verantwortung zu übernehmen.

Trotz einiger Kritik in der Parteipresse an der amerikanischen Irakpolitik, vermied es die Beijinger Führung, öffentliche Proteste gegen die USA zu ermutigen. Offiziell trat Beijing bis zum Schluss für eine friedliche Entwaffnung des Irak ein, hielt sich aber alle Optionen offen, einschließlich der Zustimmung zum Einsatz militärischer Gewalt als letztes Mittel (allerdings nur auf Beschluss des VN-Sicherheitsrates). Die chinesische Führung verhielt sich zumeist reaktiv, man überließ den aktiven Part den Franzosen, Russen und Deutschen, um sich so spät wie möglich – wenn überhaupt – festlegen zu müssen. In einem Telefongespräch mit Präsident Bush vom 7. Februar 2003 stimmte Jiang Zemin mit dem US-Präsidenten darin überein, dass Saddam Hussein entwaffnet werden müsse, forderte aber auch gleichzeitig mehr Zeit für die VN-Waffeninspektoren und fügte hinzu: „It is the common aspiration of the international community to safeguard the Security Council's authority when dealing with significant issues like the Iraq issue.“¹⁷

Danach verschärfte sich auch die bisher sehr verhaltene Kritik der offiziellen Medien an der amerikanischen Irakpolitik mit aus der Vergangenheit vertrauten Vorwürfen,

¹⁵Ein solches Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland wurde im August 2002 unterzeichnet.

¹⁶USinfo.state.gov/topical/pol/state.htm.

¹⁷New York Times, 8.2.2003.

¹⁴www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2003.

wie des US-Hegemonialismus. Eine Anti-Kriegs-Petition, die von 506 Professoren und Studenten u.a. aus Hongkong und Taiwan unterzeichnet, im Internet publiziert und der US-Botschaft überreicht wurde, war der sichtbarste „öffentliche“ Protest gegen die amerikanische Irakpolitik.¹⁸

Wie andere Sicherheitsratsmitglieder auch, war die Beijinger Führung über die Washingtoner Entscheidung erleichtert, den VN-Sicherheitsrat nicht über eine zweite Resolution abstimmen zu lassen. Wäre ein Votum erforderlich geworden, hätte China sich vermutlich der Stimme enthalten. Präsident Hu Jintao sagte dem US-Präsidenten in einem Telefonat nach dessen „Ultimatumsrede“ an Saddam Hussein: „China has consistently advocated a political resolution of the Iraq issue within the framework of the United Nations. We hope for peace and do not want war.“^{19 20}

2.3 Kooperation und Divergenzen über Nordkorea

Als sich die Nordkorea-Krise Anfang 2003 weiter zuspitzte, hielten Beijing und Washington engen Kontakt miteinander. US-Präsident Bush telefonierte im ersten Quartal 2003 nicht weniger als dreimal mit seinem chinesischen Counterpart: zweimal mit Jiang Zemin (am 10. Januar nachdem Nordkorea erklärt hatte, aus dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag auszutreten und am 7. Februar, um China zu drängen, eine aktivere Rolle bei der Lösung der Nordkorea-Krise zu spielen) und einmal mit dessen Nachfolger Hu Jintao.²¹

Mitte Januar machte Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, James Kelly, auf dem Rückweg von Seoul in Beijing Station. Under Secretary of State, John Bolton, und sein chinesischer Counterpart Vize-Außenminister Wang Guangya hielten ihre erste Konsultationsrunde über strategische Sicherheit, multilaterale Rüstungskontrolle und Non-Proliferation Ende Januar und Anfang Februar reiste der Chef des Planungsstabs im State Department, Richard Haas, nach Beijing. Ihm folgte Außenminister Colin Powell Ende desselben Monats.

Washington und Beijing sind sich grundsätzlich darüber einig, dass die koreanische Halbinsel nuklearwaffenfrei bleiben soll. Unterschiede gibt es aber darüber, wie dieses zu erreichen ist. Gemäß US-Position stellt das nordkoreanische Nuklearprogramm eine Bedrohung für die regionale Stabilität und für das globale Nichtverbreitungsregime dar, und müsse daher in einem multilateralen Rahmen diskutiert werden. Dagegen besteht Nordkorea auf bilateralen Gesprächen mit den USA, wobei Beijing zunächst die Position Pjöngjangs unterstützt hat, dann aber ein Stück davon abrückte und fortan allgemein jede Form des Dialogs unterstützt, der zu einer friedlichen Beilegung des Konflikts beitragen kann. Allerdings stellte Beijing wiederholt fest, dass das Grundproblem ein bilaterales sei, nämlich zwischen der DPRK und den USA. China bot sich auch als Ort eines solchen bilateralen Dialogs an, ein Angebot auf das die USA zunächst nicht eingingen,

aber schließlich im April zurückkamen. Unterschiede gab es auch hinsichtlich der Eilbedürftigkeit. So hegt Beijing immer noch Zweifel daran, das Pjöngjang wirklich (1-2) Nuklearsprengköpfe besitzt, wie die USA annehmen und Nordkorea behauptet und, dass die DPRK bald in der Lage sein wird in schneller Folge weitere Atomsprengköpfe herzustellen, um einige davon dann auch zu exportieren.²²

Die US-Administration hat sich zwar geweigert im Falle der DPRK von einer Krise zu sprechen, doch ist dies nur mit dem Umstand zu erklären, dass der Irak ganz oben auf der Agenda Washingtons stand. Von einigen der Bush-Administration nahe stehenden außen- und sicherheitspolitischen Experten wird unumwunden zugegeben: „Without Irak we would be much closer to war with the DPRK“. Während Beijing davon ausgeht, dass Pjöngjang sein Nuklearprogramm als „bargaining chip“ betrachtet, um Wirtschaftshilfe und Sicherheitsgarantien vom Westen zu erhalten, sieht Washington dieses zwar als Möglichkeit, schließt jedoch auch nicht aus, dass Kim Jong-il unter keinen Umständen bereit sein könnte, sein Nuklearprogramm aufzugeben.

Aufgrund der Erfahrungen mit der US-Intervention im Irak wird in Beijing auch nicht ausgeschlossen, dass das eigentliche Ziel der Bush-Administration auch in Nordkorea „regime-change“ heißen könnte und nicht die Beseitigung einer Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen. So wird vermutet, dass Washington nach einem möglichen Scheitern diplomatischer Bemühungen zur Beendigung des nordkoreanischen Nuklearprogramms zu einem Präventivschlag vergleichbar der Irakintervention ausholen könnte. Eine solche Perspektive ist für Beijing alarmierend, denn die Konsequenzen einer Destabilisierung Nordkoreas werden als noch negativer für die chinesische Sicherheit angesehen als ein weiterer nuklear bewaffneter Nachbar.

Als Nordkorea in voller Absicht die Krise eskalieren ließ, indem Pjöngjang abgebrannte Atombrennstäbe aus den Lagern holte, seinen Nuklearreaktor wieder hochfuhr und Raketentests durchführte, schaute man in Washington nervös auf Beijing, von dem man eine größere Einflussnahme auf das nordkoreanische Regime anmahnte.²³ Beijing dagegen zeigte sich frustriert, dass die eigenen Bemühungen, die Krise unter Kontrolle zu halten, in Washington nicht angemessen gewürdigt wurden. Auch hatte sich Beijing in der International Atomic Energy Agency (IAEA) dafür eingesetzt, den VN-Sicherheitsrat einzuschalten (während sich Russland und Kuba der Stimme enthielten).

Aktuell gehen die größten Herausforderungen für das sino-amerikanische Verhältnis von der weiteren Entwicklung in der DPRK und der amerikanisch-nordkoreanischen Beziehungen aus. Solange die Bush-Administration an ihrer Politik festhält, eine Lösung der Krise auf diplomatischem Weg zu erreichen, findet sie die Unterstützung der chinesischen Führung, und eine erfolgreiche Kooperation in dieser Frage könnte zu einer grundsätzlichen Stärkung der amerikanisch-chinesischen Beziehungen führen und sogar den Weg zu einer nachhaltigen Friedensregelung für die Koreanische Halbinsel freimachen. Durch die

¹⁸ abc.net.au/news/newsitems/s787454.htm.

¹⁹ *Washington Post*, 20.3.2003.

²⁰ voiceofchina.org.

²¹ CSIS, *Comparative Connections*, 1. Quarter 2003.

²² Jim Moriarty, der im NSC (White House) Zuständige für China und Asien gegenüber dem Autor.

²³ Ebda.

Übernahme einer aktiveren Rolle kann Beijing selbst noch stärker zu einer Lösung des Nordkorea-Problems beitragen.

Falls sich die Nordkorea-Krise aber weiter verschärft und die Bush-Administration den Weg von Sanktionen beschreitet oder gar mit einer militärischen Intervention droht, dürfte dieses zu einer schweren Belastung des sino-amerikanischen Verhältnisses führen.

2.4 Taiwan, die Achillesferse der sino-amerikanischen Beziehungen

Trotz der großen Anreize für eine Fortsetzung der Kooperation, gibt es nach wie vor eine ganze Reihe von Problemen, die jederzeit zu einer erneuten Belastung der Beziehungen führen können. Unter diesen ist Taiwan das bei weitem gefährlichste Problem. Drei grundsätzliche Faktoren, allesamt wenig beeinflusst durch die aktuelle Verbesserung der Beziehungen, kommen hier zusammen:

- Die hohe Instabilität der taiwanesischen Innenpolitik,
- Chinas kontinuierliche Aufrüstung,
- Die rasch fortschreitende Vertiefung der US-taiwanesischen Sicherheitsbeziehungen.

Zusammen führen sie zu einer Beschleunigung des Wettrüstens auf beiden Seiten der Taiwan-Straße, was Taipei dazu zwingen würde, eine immer engere Rüstungs-kooperation mit den USA anzustreben und zugleich die taiwanesischen Führung dazu ermutigen könnte, ihre Bestrebungen, eine unabhängige nationale Identität unter der taiwanesischen Bevölkerung zu schaffen, zu intensivieren.

Die Bush-Administration und der US-Kongress, in dem Taiwan eine starke Lobby für die eigenen Interessen besitzt, sollten nicht darüber hinwegsehen, dass sich trotz der auf viele Bereiche ausgedehnten sino-amerikanischen Kooperation, der potenzielle Konfliktherd Taiwan wenig von seiner potenziellen Virulenz eingebüßt hat.

Allerdings bestehen auch hier Optionen für eine intelligente Diplomatie. So hatte Jiang Zemin bei seinem letzten Besuch in den USA angeboten, auf Taiwan gerichtete mobile Kurzstreckenraketen abzuziehen, falls die USA ihre Waffenlieferungen an Taiwan reduzieren würden.²⁴ Dieses Angebot ist zwar für die amerikanisch-taiwanesischen Seite völlig inakzeptabel, schließlich können mobile Raketen schnell zurückverlegt werden, während der Verzicht auf US-Waffenlieferungen nicht kurzfristig ausgeglichen werden könnte. Dennoch hat Beijing damit erstmals Bereitschaft signalisiert, in einen Dialog einzutreten, um dem Trend zur Militarisierung der Beziehungen zu Taiwan entgegenzuwirken.

3 Perspektiven: Chance für eine „Normalisierung“ der Beziehungen

Die Kollision eines chinesischen Kampfflugzeugs mit einem amerikanischen Spionageflugzeug in der Nähe der chinesischen Insel Hainan, die US-geführte Intervention im Kosovo, die zur versehentlichen Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad führte, sowie amerikanische Waffenlieferungen an Taiwan führten allesamt zu heftigen Vorwürfen von offizieller chinesischer Seite gegenüber Washington und zu einer Vergiftung der Beziehungen. Die militärischen Interventionen der USA in Afghanistan, dem Irak oder auch die US-Politik gegenüber Nordkorea haben keinerlei vergleichbare Reaktionen in Beijing hervorgerufen. Dieses ist Ausdruck eines Paradigmenwechsels in der chinesischen Außenpolitik. Still und leise hat sich die Beijinger Führung von den „fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“ verabschiedet, die die Grundlage chinesischer Außenpolitik seit 1954 gewesen waren. Diese umfassten die Prinzipien Nichtaggression und der Nichteinmischung in die internen Verhältnisse anderer Staaten. Eine Außenpolitik der Unabhängigkeit und Blockfreiheit, die sich daraus ergab, erscheint heute nicht mehr den Interessen Chinas zu entsprechen. Chinas Integration und damit Abhängigkeit von der internationalen Gemeinschaft ist rapide gewachsen. Im vergangenen Jahr erzielte die VR China einen Außenhandelsüberschuss in einer Größenordnung von 103 Mrd. US-Dollar, war der weltweit größte Empfänger ausländischer Direktinvestitionen und importiert mittlerweile 30 Prozent seines Ölbedarf aus dem Ausland. Die chinesische Außenpolitik verfolgt inzwischen auch offiziell die Interessen des eigenen Landes. Dieses wurde im Irak-Konflikt sehr deutlich. Die Beijinger Führung kam in ihrer Lageanalyse zu dem Ergebnis, im Falle des Versuchs, eine US-Intervention zu verhindern mehr zu verlieren, als durch das leise Nachgeben – innerhalb der VN und bilateral – gegenüber den Wünschen der alleinigen Supermacht USA. Hieran ändert auch die Tatsache nichts, dass China offiziell wie Frankreich und Russland bis zuletzt eine Verlängerung des Mandats der VN-Inspektoren gefordert hat. Der Beijinger Führung war klar, dass es weder ihnen noch den Europäern oder den VN gelingen würde, die USA von Ihren Irak-Plänen abzubringen.²⁵ Da nie an einem militärischen Sieg der USA gegen den Irak gezweifelt wurde, und die eigene Abhängigkeit von Importöl weiter steigen wird (in 2030 wird mit einem Importanteil von 84 Prozent gerechnet) besteht auch ein chinesisches Interesse an freiem Zugang zu den Ölvorräten des Nahen Ostens einschließlich der des Iraks mit den nach Saudi Arabien zweitgrößten Ölvorräten in der Region.

Ähnlich kann die kooperative Haltung Beijings in der Frage der Nuklearisierung Nordkoreas gedeutet werden. Das gemeinsame Interesse mit den USA ist deutlich größer als die Interessenunterschiede. Falls Nordkorea sich als Nuklearmacht etablieren würde, könnten auch Südkorea und Japan – vielleicht sogar Taiwan – nicht daran gehindert werden, ebenfalls Nuklearmächte zu werden.

²⁴Ebda.

²⁵Ebda.

Wenn hierzu noch die seit 1998 betriebene offene Nuklearisierung Indiens und Pakistans hinzugerechnet wird, erscheint die geo-strategische Lage Chinas zunehmend prekär.

Trotz dieser neuen, sich ausweitenden Kooperation ist noch ein langer Annäherungsprozess notwendig, der auch den fortdauernden Unterschieden in den Gesellschaftssystemen und die bleibende Rivalität der beiden in Ostasien Rechnung trägt. Daher sind Erwartungen für die sino-amerikanischen Beziehungen, die über eine Normalisierung des Verhältnisses, das heißt vor allem auch ohne die große Volatilität in der Vergangenheit, hinausgeht aus heutiger Sicht unrealistisch. Aber schon eine Normalisierung bringt beiden Seiten deutliche Vorteile, wie die vergangenen 16 Monate gezeigt haben. Daher dürfte es sowohl in Washington als auch in Beijing für die auf Ausgleich bedachten Kräfte genügend Argumente geben, um die derzeit verstummten Falken auch künftig in Schach zu halten.

* Dr. Heinrich Kreft, M.A., B.A. (USA) ist deutscher Diplomat und Public Policy Scholar am Woodrow Wilson International Center for Scholars in Washington, D.C. Er vertritt in dem vorliegenden Beitrag ausschließlich seine eigene Meinung.