

Kay Möller*

China in Fernost: Selektive Multilateralität

Inspiziert von Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) und Beijings Vermittlungsbemühungen in der nordkoreanischen Nuklearkrise, sprechen Beobachter mittlerweile von einem Kurswechsel der chinesischen Außenpolitik. Habe diese noch bis zum Jahr 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. Die spektakulärsten Beispiele für die neue Strategie finden sich in Chinas eigenem, fernöstlichen Umfeld.

Der vorliegende Beitrag überprüft diese These anhand einer Analyse der Entwicklung der chinesischen Außenpolitik seit den 90er Jahren und der Fallbeispiele Nordkorea, Zentralasien und Ostasien. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Volksrepublik heute zu multilateralen Ansätzen bekennt, beziehungsweise solche selbst anregt, wenn sie sich davon materiellen oder ideellen Nutzen erhofft, selbst eine dominierende Rolle spielen kann oder explizit oder implizit über ein Vetorecht verfügt. Beijings neuer diplomatischer Aktivismus konzentriert sich auf die eigene asiatisch-pazifische Peripherie, in der amerikanische Einflüsse zurückgedrängt und eine japanische Führungsrolle verhindert werden soll. Die „multilateralen“ Regime, an denen sich China hier beteiligt, sind in der Regel unterinstitutionalisiert und/oder an Beijings Partikularinteressen orientiert. Diese umfassen in der Regel neben ökonomischen auch Gleichgewichtserwägungen und stellen somit im Vergleich zum zeitgleich propagierten Multipolarismus grundsätzlich noch keinen qualitativen Fortschritt dar.

Ein neues Konzept?

Leitmotiv chinesischer Außenpolitik in den 90er Jahren war Multipolarität, nicht Multilateralismus. Dieses Konzept galt Apologeten in Beijing als Fortschritt gegenüber der Großmacht Konkurrenz 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 oder Ziel internationaler Politik sein sollte.

Bei der Umsetzung des Konzeptes wurde die Verzahnung subregionaler Konflikte mit den Beziehungen zwischen zwei oder mehreren Großmächten als „Komplikation“ verstanden, und schon damals zitierten chinesische Autoren das Korea-Problem als relevantes Beispiel.² In der Volksrepublik definierte man diese Frage Anfang der 90er 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 beitrug, insistierte es auf Beachtung der „Fünf Prinzipien der Friedlichen Koexistenz“ (und damit des Nichteinmischungsgrundsatzes) so wie 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. Beijing 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. Jahrhun-

¹Vgl. 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 (June 1994) 1, S.14-33 (16).

²Vgl. Shi Yongming, „Yatai anquan huanjing yu diqu duobian zhuyi“ (Das sicherheitspolitische Umfeld des pazifischen Asien und regionaler Multilateralismus), in: *Guoji Wenti Yanjiu* (International Affairs), Beijing, 59 (1996) 1, S.41-7.

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

⁴Die 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, Myanmar 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, Papua-Neuguinea, Russland, Nord- und Südkorea, die USA und die EU.

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

⁶Vgl. Zentrales chinesisches Fernsehen, chin., 26.5.1996, zitiert in: Summary of World Broadcasts, FE/2597/G/1 vom 27.4.1996.

der".⁷ Im Unterschied zu den als destabilisierend verstandenen Militärbündnissen⁸ 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 Mächtekonkordat ähnelte.

Ab 1996 zeigte China im Umgang mit dem ARF deutlich mehr Selbstbewusstsein. Die Befürchtungen 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 Beijing sogar, die USA in diesem Rahmen zu isolieren. Als China 1998 zum zweiten Mal ein Verteidigungsweißbuch 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, wengleich das Wort offiziell nicht vor 2003 benutzt wurde,¹⁰ das Ziel über Vertrauensbildung nicht hinausging und die Mittel unverbindlich blieben. 1997/98 erlebte Beijing die ostasiatische Krise als Beispiel für gewachsene Interdependenzen und zunehmende wirtschaftspolitische Verletzlichkeit. Seither hat sich die Volksrepublik insbesondere in der eigenen Region 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. Gleichzeitig blieb die ursprüngliche, multipolare Rhetorik unverändert.

Chinas Außenpolitik war im Vergleich mit 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) wur-

den erste Kontakte zu Großbritannien und dann zu den USA über asiatische Commonwealth-Mitglieder geknüpft, bevor man dazu übergang, 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 Beschluss der chinesischen Botschaft in Belgrad durch einen amerikanischen Marschflugkörper. Es ist folglich kein Zufall, wenn die wichtigsten Beispiele für Beijings „neuen Multilateralismus“ in Fernost zu finden sind, wo Amerikas Vorherrschaft weiter „eingehegt“ werden soll, und wenn China sein „neues Sicherheitskonzept“ erstmals 1997 im Rahmen des ARF vorstellte.¹¹ Neu ist eine nunmehr proaktive Politik in Widerspruch zu Deng Xiaopings Diktum nach Tian'anmen: „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 Pyongyang 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“.¹²

Beijing war in den 60er Jahren an den Anfängen des nordkoreanischen Atomwaffenprogramms beteiligt,¹³ setzt sich aber seit Anfang der 90er Jahre für eine atomwaffenfreie Koreanische Halbinsel ein und übt diesbezüglich auch Druck auf Pyongyang aus.¹⁴ 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.¹⁵

Seit Nordkoreas (in der Folgezeit wieder ausgesetztem) Austritt aus dem Atomwaffensperrevertrag im März 1993 ist Beijing in bi- und multilaterale Lösungsbemühungen eingebunden. Die Volksrepublik hat es seither abgelehnt, die DVRK im Weltsicherheitsrat mit Sanktionen zu bele-

¹¹Vgl. Rede von Außenminister Qian Qichen auf dem ARF von Subang-Jaya, Jakarta: ASEAN-Sekretariat, 27.7.1997.

¹²Vgl. Richtlinien der Kommunistischen Partei Chinas für die Beichterstattung der chinesischen Presse, zitiert in: Chee Choung-Il, „South Korea's Security in die Age of the New World Order“, in: *Korean and World Affairs*, 14 (Spring 1992) 1, S.82-98 (89).

¹³Vgl. Matthias Dembinski/Kay Möller/Markus Tidten, *Die Koreanische Nuklearkrise und das Nichtverbreitungsregime*, unveröffentlichtes Manuskript, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 1995, S.18.

¹⁴Ebd., S.11.

¹⁵Vgl. Kay Möller/Markus Tidten, *Nordkorea: Radikalisierung in der Isolation*, unveröffentlichtes Manuskript, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 1993, S.17-21.

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

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

⁹Ebd., S.3.

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

gen. 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 Pyongyang einzuwirken, und so möglicherweise zum Abschluss des amerikanisch-nordkoreanischen Rahmenabkommens von 1994 beigetragen, mit dessen Unterzeichnung sich Nordkorea zum Abbau seiner Plutoniumwirtschaft verpflichtete.¹⁶ Dieses Abkommen wurde ab Herbst 2002 schrittweise obsolet, nachdem die DVRK die Existenz eines Programms zur Anreicherung von Uran zunächst 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 Pyongyang 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 Beijing 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.¹⁷ 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 Chung-il, der von einem Sonderbeauftragten überbracht wurde. In dem Brief stellte Hu zusätzliche chinesische Wirtschaftshilfen 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.¹⁸ 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 Pyongyang akzeptierte die DVRK eine Erweiterung der Verhandlungsrunde um Seoul, Tokyo und Moskau.¹⁹ 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 wenig später von Überlegungen des taiwanischen Präsidenten, gesetzliche Vorkehrungen für künftige Volksbefragungen

zu treffen. Die Sechsergespräche in Beijing vom August 2003 und die ebenfalls mit chinesischer Hilfe veranstaltete Folgerunde im Februar 2004²⁰ erbrachten keinen Fortschritt, weil die USA den von Pyongyang gemachten und von China unterstützten Vorschlag ablehnten, der DVRK im Tausch gegen ein erneutes „Einfrieren“ ihres Plutoniumprogramms Wirtschaftshilfen anzubieten. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Volksrepublik noch auf einen langwierigen Verhandlungsprozess eingestellt, der den eigenen Einfluss auf der Koreanischen Halbinsel schrittweise stärken sollte. Als der amerikanische Vizepräsident Cheney im April 2004 bei einem Chinabesuch neue Hinweise auf die Existenz eines nordkoreanischen Uranprogramms und nordkoreanischer Atomwaffen präsentierte, nahm der Druck auf die Beijinger Führung wieder zu. Kurz zuvor war Taiwans Präsident Chen Shuibian von den Wählern im Amt bestätigt worden und hatte Pläne für eine Verfassungsreform bis 2008 bekräftigt. Um sich in dieser Frage die Unterstützung der USA zu sichern, musste die Volksrepublik ihren Einsatz in der Nordkorea-Frage einmal mehr erhöhen und lud Kim Chung-il zu Konsultationen ein.

Anders als für Washington steht für Beijing das Risiko eines neuen Korea-Krieges und eines vorzeitigen Zusammenbruchs der DVRK im Vordergrund, bei dem amerikanische Truppen einmal mehr an die chinesische Grenze vorrücken könnten. Insofern gilt Chinas Interesse eher einer schrittweisen und friedlichen Wiedervereinigung als dem von Pyongyang ausgehenden Proliferationsrisiko. Die Volksrepublik teilt dieses Interesse mit Südkorea und Russland, sowie teilweise mit Japan. Insofern erscheint ihr der multilaterale Ansatz attraktiv, vorausgesetzt, er führt nicht zu der von den USA angestrebten Isolation Nordkoreas. Die Sachlage wird zusätzlich durch den Umstand erschwert, dass Beijing zur Verwirklichung des zentralen Anliegen seines nationalen Interesses, der Vereinigung mit Taiwan, ähnlich auf Washington angewiesen ist wie Pyongyang auf Beijing angewiesen ist, um dem eigenen Untergang zu entgehen. Angesichts dieses Gemenges aus asymmetrischen Interdependenzen hat der multilaterale Ansatz zwar bei allen Beteiligten den höchsten Akzeptanzgrad, ist aber gleichzeitig der am wenigsten erfolgversprechende.

Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit

Das einzige Beispiel für eine Beteiligung der Volksrepublik China an weit reichender Vertrauens- und Sicherheitsbildung nach dem Ende des Kalten Krieges ist Russland. Der Grund für diese Entwicklung ist offenkundig: Während die übrigen Nachbarn zumeist deutlich kleiner sind und/oder amerikanischen Bündnissen angehören, vereint Moskau die Charakteristika eines potenziell ernst zu nehmenden Gegners mit ähnlichen (multipolaren) Annäherungen an die Weltordnung. Auf beiden Seiten ist man sich bewusst, dass die Nachbarschaft eines überbevölker-

¹⁶Vgl. *PPNN-Newsletter*, Southampton (Programme for Promoting Nuclear Nonproliferation, University of Southampton), (3rd quarter 1994) 27, S.1-6 (2).

¹⁷Vgl. *Xianggang Jingji Baozhi* (Hongkonger Wirtschaftszeitung), 28.8.2003, zitiert in: *Napsnet Special Report*, 5.9.2003.

¹⁸Ebd.

¹⁹Ebd.

²⁰Nordkorea hatte sich zu der zweiten Runde bereit erklärt, nachdem der Vorsitzende des chinesischen Nationalen Volkskongresses Pyongyang besucht und weitere Wirtschaftshilfen in Aussicht gestellt hatte. Vgl. *Asia Pulse*, 3.11.2003, zitiert in: *Napsnet Daily Report*, 4.11.2003.

ten 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 „Shanghai 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 Beijings und Moskaus, in den jungen zentralasiatischen Nachbarstaaten für Stabilität zu sorgen (an Russlands und Chinas zentralasiatischen Grenzen leben substanzielle islamische Minderheiten).²¹

Seit Gründung des Forums 1996 werden in diesem Rahmen jährliche 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 Xinjiang). Die Zusammenarbeit soll künftig auf wirtschaftliche und kulturelle Themen erweitert werden. Die Institutionalisierung der Gruppe hat mit dieser Ambition Schritt gehalten. So wurde im Jahr 2000 ein Rat Nationaler Koordinatoren gegründet und im Jahr 2002 paraphierten die Mitglieder eine SOZ-Charta, die wesentlich von Chinas neuem „multilateralen“ Ansatz geprägt ist.²² Seit 2003 gibt es in Beijing ein Generalsekretariat. Die Mitgliedstaaten haben etwa 30 multilaterale Abkommen über Themen wie Drogenhandel, illegale Migration und Terrorismus beraten beziehungsweise unterzeichnet. In Usbekistan wird ein Antiterror-Zentrum gegründet. Darüber hinaus drängt die Volksrepublik auf die Schaffung eines gemeinsamen „Antiterror-Mechanismus“ für Ausnahmesituationen.²³

Die SOZ war in den letzten Jahren bemüht, sich auch jenseits ihrer Grenzen als ordnungspolitischer Akteur zu etablieren. So wurde auf dem Gipfel von Duschambe im Jahr 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 VN-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 den Aufbau nationaler und regionaler Raketenabwehrsysteme erwähnt.²⁴

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 Handels²⁵ unterentwickelt;²⁶ der potenziell lukrative Handel mit russischem und zentralasiatischem Öl und Gas ist bilateralisiert und einzelne Pipelineprojekte konkurrieren miteinander.

Meinungsverschiedenheiten betreffen die Beziehungen zu Nachbarstaaten und potenziellen Mitgliedern wie der Mongolei, dem 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 Beijing 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 angesichts der strategischen Bedeutung des rohstoffreichen Zentralasiens schwer vorstellbar, dass russische und chinesische Interessen an sensiblen 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 hin-

²⁴Vgl. Bates Gill, „Shanghai Five: An Attempt to Counter US Influence in Asia“, in: *Newsweek Korea*, 4.5.2001, <http://nwk.joongang.co.kr/>.

²⁵Nur Kirgistan, Tadschikistan 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.

²⁶Im September 2003 unterzeichneten die SOZ-Mitglieder ein Rahmenabkommen für ihre Wirtschaftszusammenarbeit. China ging noch weiter und schlug die Gründung einer Freihandelszone vor. Vgl. ABC-Newsline, 23.9.2003.

²¹Vgl. Gudrun Wacker, *Die „Shanghai Organisation für Zusammenarbeit“: Eurasische Gemeinschaft oder Papiertiger?*, Unveröffentlichtes Manuskript, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2001.

²²Allerdings lässt eine zeitgleich auf Betreiben Usbekistans veröffentlichte Erklärung 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.

²³Vgl. *Asia Times* (Bangkok), 6.6.2002, S.2.

ter europäischen und amerikanischen Vorbildern zurück.²⁷ 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 dominiert²⁸ 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)²⁹ 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. Beijing hatte aber auch ein Interesse daran, Handelskonflikte mit Washington und Tokyo zu regionalisieren und sich die Unterstützung des Forums für seinen Beitritt zur Welthandelsorganisation 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 im Jahr 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.

Den theoretischen Rahmen für autonome Regionalismusvarianten bietet seit 1997 der so genannte ASEAN+3-Prozess, der die zehn ASEAN-Staaten mit Japan, China und Südkorea vereint. In dem ursprünglich malaysischen Konzept war Tokyo eine Führungsrolle zugeordnet, 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 zeitigte dennoch in dem Maße Wirkung, in dem sich Ende der 90er 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,

Beijing und Seoul am Rande des ASEAN+3-Gipfels von 1999 auf eine Initiative des japanischen Premierministers hin, die Schaffung einer nordostasiatischen Freihandelszone zu prüfen.³⁰ Diese drei und andere Mitglieder haben seither vorrangig den Abschluss bilateraler Handelsabkommen untereinander sowie mit Drittstaaten 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 im Jahr 2000 der chinesische Vorschlag, bis zum Jahr 2010 eine China-ASEAN-Freihandelszone 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.³¹ Im Januar 2002 versuchte Tokyo, Beijing 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.³²

Im November 2002 vereinbarten die ASEAN+3-Staaten, einander in Krisenzeiten Liquiditätshilfen in einem Umfang von maximal einer Milliarde US-Dollar zu gewähren.³³ 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.³⁴

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.³⁵ Wie beim ARF hat sich Beijing auch mit dem neuen Format 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

³⁰Vgl. Kevin G. Cai, „Is a Free Trade Zone Emerging in Northeast Asia in the Wake of the Asian Financial Crisis?“, in: *Pacific Affairs*, 74 (Spring 2001) 1, S.7-24 (13). 2002 gaben Beijing, Tokyo und Seoul eine Machbarkeitsstudie in Auftrag.

³¹Im Unterschied zu China ist Japan bisher nicht bereit, seinen Markt für landwirtschaftliche Produkte zu öffnen.

³²Vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 15.1.2002, S.8.

³³In diesem Rahmen sollen nur bis zu 10 Prozent der über bilaterale Swap-Abkommen bereitgestellten Kredite ohne Konditionen zur Bekämpfung kurzfristiger Liquiditätsengpässe ausgezahlt werden, der Rest nur mit Genehmigung des Internationalen Währungsfonds. Vgl. *The Financial Times*, 9.4.2001, S.3.

³⁴Vgl. Lyall Breckon, „SARS and a New Security Initiative from China“, in: *Comparative Connections*, Honolulu: Pacific Forum CSIS, September 2003.

³⁵Vgl. 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.

²⁷Eine Ausnahme ist die 1967 gegründete ASEAN, die allerdings nach dem Ende des Kalten Krieges in eine Krise geraten ist.

²⁸Bei anhaltender Dynamik könnte China Japan noch in diesem Jahrzehnt als drittgrößte Welthandelsnation ablösen.

²⁹Mitglieder: Australien, Brunei, Chile, China, Hongkong, Indonesien, Japan, Kanada, Mexiko, Papua-Neuguinea, Peru, Russland, Südkorea, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Singapur, Taiwan, Thailand, USA, Vietnam.

der 90er Jahre fast verdreifacht.³⁶ Andererseits konkurrieren die Volksrepublik und ihre südlichen Nachbarn um internationale Märkte und Investitionen, und 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.³⁷ 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 Beijing 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 die 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, Malaysia und Brunei partielle Ansprüche erheben.

1995 führten die ASEAN-Außenminister erstmals gemeinsame sicherheitspolitische Gespräche mit ihrem chinesischen Kollegen. Kurz zuvor hatte Beijing auf der von den Philippinen beanspruchten Insel Mischief Reef militärisch nutzbare Strukturen errichtet, gegen die die ASEAN-Staaten gemeinsam Protest einlegten.³⁸ 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.³⁹ 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 Beijing auf.⁴⁰

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 offen ließ. 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.⁴¹

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.⁴²

Im Jahr 2003 schlug Beijing der Gemeinschaft die Gründung einer Konferenz für Sicherheitspolitik vor, an der führende Offiziere und Beamte aus den 23 ARF-Mitgliedstaaten teilnehmen sollten. Während dieses Projekt bisher nicht realisiert wurde, unterzeichnete Beijing (wie auch Indien und wenig später Japan) im Oktober den ASEAN-Vertrag über Freundschaft und Kooperation von 1976, in dem unter anderem die Prinzipien der Nichteinmischung und der friedlichen Konfliktlösung verankert sind. Die Gemeinschaft hatte diesen Vertrag Ende der 80er 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“.

Eine neue chinesische Außenpolitik?

In der Außenpolitik der Volksrepublik China hat in den letzten zehn Jahren keine Gezeitenwende stattgefunden. Die von Beijing 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 vielfach die USA, deren Vormachtstellung China seit dem 11. September 2001 stillschweigend hinnimmt, aber gleichzeitig als (temporäres) Hindernis für den eigenen Aufstieg versteht.⁴³ Beijings „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“,⁴⁴ 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,

⁴¹Vgl. Lyall Breckon, „China Caps a Year of Gains“, in: *Comparative Connections*, April 2003.

⁴²Ebd.

⁴³So veröffentlichte die Beijinger *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 waren. 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 Einflussosphäre 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>.

⁴⁴Vor diesem Hintergrund äußerte China im Oktober 2002 offiziell Interesse an einem Dialog mit der NATO. Vgl. *China Seeks Dialogue with Nato*, London: BBC News, 14.11.2002.

³⁶Das Handelsvolumen erreichte 2000 58,8 Mrd. US\$. Vgl. John Lawrence Avila, *Torn between Two Lovers: ASEAN and Its Evolving Economic Relations with China and Japan*, Manila: Philippine APEC Study Centre Network, 2002.

³⁷Vgl. Brad Glosserman/Vivian Brailey Fritschi, *The Numbers Tell the Story*, Honolulu, Pacific Forum, 7.11.2002 (newsletter 47).

³⁸Vgl. Leifer, *The ASEAN Regional Forum*, S.38.

³⁹Vgl. *Far Eastern Economic Review*, 8.5.1997, S.14f.

⁴⁰Vgl. *International Herald Tribune*, 14.4.1997, S.4.

wo der amerikanische Einfluss aus Beijings Sicht fragil erscheint.

In der Definition des amerikanischen Politologen 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“.⁴⁵

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“.⁴⁶

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 2004 nicht multilateral als zehn Jahre zuvor. Während die dem Multilateralismus grundsätzlich innewohnende Gleichheit aller Akteure für Beijing attraktiv erscheint, wo 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 Beijings Partikularinteressen orientiert. Diese umfassen in der Regel neben ökonomischen auch Gleichgewichtserwägungen⁴⁷ und stellen somit im Vergleich zum 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 Hin-

sicht 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 Indochina-Kriege ergebnislos über Neutralisierung und Mächtkonzerte nachgedacht wird. Ergebnislos, weil die Ambition der federführenden ASEAN an mangelnder Tiefe des eigenen Regionalismusprojekts scheitert und sich das internationale wirtschaftliche Interesse zunehmend auf Nordostasien konzentriert. Beijing geht es zum einen darum, seit Anfang der 90er 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 zugrunde liegenden Gleichgewichtsdenken. Regionale Mittelmächte können von dieser Konstellation grundsätzlich profitieren, solange sie nicht zu Konflikten zwischen Beijing und Tokyo oder Beijing 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 Beijing 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 Pyonyang vermieden werden, und eine Beteiligung Tokyos und Moskaus an den laufenden Abrüstungsbemühungen ist in Beijing 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.⁴⁸ Sofern reine „Sicherheitsgemeinschaften“ ohne Freihandel denkbar sind, bedürfen sie vermutlich eines „interne Föderators“, der die Verwirklichung eigener Prioritäten

⁴⁵ John Gerrard Ruggie, „Third Try at World Order? America and Multilateralism after the Cold War“, in: *Political Sciences Quarterly*, 109 (Fall 1994) 4, S.530-80 (571f.).

⁴⁶ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton NJ: Princeton University Press, 1984, S.14.

⁴⁷ So definiert das chinesische Militär seinen Beitrag zum „neuen Sicherheitskonzept“ unter anderem wie folgt: „sich 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: *Jiefang Junbao*, 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.

⁴⁸ 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 Gegenposition vertritt Barry Buzan, „Economic Structure and International Security: The Limits of the Liberal Case“, in: *International Organization*, 38 (Fall 1984) 4, S.597-624.

täten 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 hätte. 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 Beijings auf. Grundsätzlich gilt die traditionelle Präferenzordnung chinesischer Weltpolitik weiter: Bevorzugt genutzt werden Gelegenheiten zum „free riding“ (Dritte übernehmen Verpflichtungen, China hingegen 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 (Teilhabe an regionalen Sicherheitsdialogen). Am wenigsten geschätzt werden asymmetrischer Bilateralismus und Multilateralismus (strategische Rüstungskontrolle unter Einbeziehung Chinas oder das Kontrollregime für Trägertechnologie).⁴⁹

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 den Vorzeichen beschleunigter Globalisierung verlieren die Nationalstaaten schneller an internationalen Gestaltungsmöglichkeiten, als dies traditioneller Gleichgewichtspolitik zuträglich ist. Die Antwort auf dieses Dilemma kann nur in „politischer Globalisierung“ durch starke und funktionale Weltorganisationen bestehen. Dabei muss offen bleiben, 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 Chinas 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.

Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

* Kay Möller ist Mitarbeiter des Forschungsinstituts der

⁴⁹Vgl. Michael D. Swaine/Alastair Iain Johnston, „China and Arms Control Institutions“, in: Elizabeth Economy/Michel Oksenberg (Hrsg.), *China Joins the World. Progress and Prospects*, New York: Council on Foreign Relations, 1999, S.90-135 (119f.).