

Verflochtene Interessen

China und die Greater Mekong Subregion

Beijings außenpolitische Hinwendung zu Südostasien nach dem Kalten Krieg brachte auch eine gesteigerte Aufmerksamkeit chinesischer Außen- und Wirtschaftspolitiker für die Mekongregion mit sich.

Oliver Hensengerth

Die Greater Mekong Subregion (GMS), ein 1992 unter Leitung der Asian Development Bank (ADB) gegründeter Wirtschaftsverbund aller Mekonganrainer, erreichte offizielle strategische Bedeutung in den Beziehungen zwischen China und ASEAN während des zweiten informellen ASEAN-Gipfels in Kuala Lumpur 1997. In der gemeinsamen Erklärung erklärten beide Seiten ihr Interesse an der Entwicklung von Handel, Tourismus und Transportnetzen in der Mekongregion. Auf dem vierten informellen ASEAN-Gipfel im Jahre 2000 nannte der damalige Premier Chinas, Zhu Rongji, drei große multilaterale Kooperationsprojekte, an denen sich China beteiligen wolle. Das erste bezog sich auf die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Region durch die Ausweitung der kommerziellen Schifffahrt auf dem Mekong (siehe unten). Das zweite große Kooperationsprojekt war die Straßenverbindung zwischen Kunming und Bangkok, die China mit den ASEAN-Staaten im Festlandsüdostasien verbinden soll. Zhu Rongji erklärte, um eine rasche Fertigstellung der Verbindung zu erreichen, wäre die chinesische Regierung bereit, den laotischen Teil der Straße zusammen mit Laos, Thailand und der Asian Development Bank (ADB) zu finanzieren. Das dritte Kooperationsprojekt war die Trans-Asia Railway, die wiederum eine Verbindung zur Asia-Europe Continental Bridge zwischen Lianyungang und Rotterdam herstellen soll.

Viele Bereiche, denen sich die GMS widmet, haben transnationalen Charakter und entziehen sich zu einem Teil der Kontrolle der Zentralregierung. Chinas Interesse an der GMS ist neben der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung daher teilweise dem Ziel geschuldet, die zentrale Kontrolle über Bereiche wie Drogenschmuggel und die Ausbreitung von Krankheiten wie AIDS (wieder) zu gewinnen. Die transna-

tionale Problematik und ihr Bezug zur Mekong-Kooperation wurden erstmals in Chinas Verteidigungsweißbuch National Defense in 2002 explizit niedergeschrieben, in dem die innen- und außenpolitische Dimension der GMS-Kooperation deutlich wird.

Konfligierende Wirtschaftsinteressen in der GMS

Auf dem vierten ASEAN Informal Summit 2000 in Singapur äußerte sich Chinas damaliger Premierminister Zhu Rongji zur Kooperation in der Mekongregion. Zhu erklärte, China sei bereit, seine Ausgaben für die wirtschaftliche Entwicklung entlang des Mekong zu vergrößern. Dabei bezog er sich auf die Quadripartite Economic Cooperation (QEC) die im April 2000 zwischen China, Laos, Burma und Thailand zur Verbesserung der kommerziellen Schifffahrt auf dem Mekong besiegelt wurde. Zhu erklärte die Bereitschaft der chinesischen Regierung, den Ausbau der Flussabschnitte in Laos und Burma zu finanzieren. Ziel der QEC war es, eine Schiffspassage von Simao in Yunnan über Luang Prabang in Laos in den Nordosten Thailands zu öffnen. Dies deutet das laotische Interesse an GMS-Kooperation an, nämlich als Umschlagstation für Transporte zwischen China, Thailand, Kambodscha und Vietnam zu fungieren.

Drei Jahre nach der Errichtung der QEC erklärte Thailand im April 2003, sich aus dem Projekt zurückziehen. Die Arbeiten, die unter anderem die Beseitigung von Sandbänken und Stromschnellen für eine verbesserte Navigation vorsahen, riefen das thailändische Militär auf den Plan, das die thailändische Regierung warnte, ein schnelleres Fließen des Flusses könne die Grenze zwischen Thailand und Laos verändern. Darüber hinaus signalisierte die chinesische Regierung im Jahr 2004, sie wolle auf die Sprengung weiterer Stromschnellen zwischen Chiang Saen und Luang Prabang verzichten, und zwar aufgrund wachsender Feindseligkeiten von Seiten der Bewohner thailändischer Dörfer in unmittelbarer Flussnähe sowie zunehmender, jedoch diplomatisch,

Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.



Der Verlauf des Lancang/Mekong

hervorgebrachter Kritik an dem Projekt von Seiten Kambodschas und Vietnams, die sich besorgt über die Auswirkungen äußerten, die Veränderungen am Oberlauf für den Unterlauf in ihren Territorien haben könnten. Kambodscha geht es dabei vor allem um den Tonle Sap, Vietnam um das Mekong-Delta, das etwa 40 Prozent der landwirtschaftlichen Produktion Vietnams erbringt.

Aus der Sicht Vietnams und anderer südostasiatischer Staaten besteht das Interesse an einer Kooperation in der GMS vor allem im Energie- und Warentransfer nach China. Auch die ADB sieht in der Gewinnung von Energie aus Wasserkraft und deren grenzüberschreitendem Verkauf sowie einem subregionalen Netz von Gaspipelines ein großes Potential für die wirtschaftliche Zukunft für die gesamte Region. Durch eine verbesserte Infrastruktur würde Vietnam zudem in die Lage versetzt, Konsumgüter, Rohstoffprodukte und landwirtschaftliche Produkte nach Laos, Kambodscha und Thailand zu verkaufen. Hierzu wird im Rahmen der GMS-Kooperation der East-West-Corridor ausgebaut, dessen wichtigste Ader in Vietnam der Highway No. 9 ist. Das System der GMS-Wirtschaftskorridore könnte zudem ein Hinterland für den Hafen in Da Nang schaffen, wodurch verstärkt Touristen angelockt und neue Absatzmärkte für die Produkte der Region um Da Nang erschlossen werden sollen. In dem Bestreben, mehr nach China zu exportieren, liefert Vietnam sich einen Wettbewerb mit Thailand. Beide Staaten sehen sich auch im

Wettbewerb um eine führende Position in der GMS. Die Entwicklung der Infrastruktur in den Grenzprovinzen ist daher für beide Länder von erheblicher Bedeutung. Zusätzlich erhofft sich Vietnam von Beijings Engagement in der GMS einen Interessenausgleich und vertrauensbildende Maßnahmen, um eine mögliche militärische Auseinandersetzung um umstrittenen Inselgruppen Chinas im Südchinesischen Meer und dortige Gasvorkommen sowie eine Überschwemmung des vietnamesischen Marktes mit chinesischen Billigprodukten zu verhindern. Beides steht jedoch dem chinesischen Interesse exakt entgegen.

Umgekehrt sehen sich Thailand und Vietnam im Wettbewerb um chinesische Investitionen, vor allem vor dem Hintergrund des chinesischen Interesses, Thailand, Vietnam und Laos als Umschlagzentren für Exportprodukte in die ASEAN-Region zu benutzen. Aus der innenpolitischen Perspektive Chinas ist die so genannte Lancang Cascade (dem chinesischen Teil des Mekong) energiepolitisch Teil von Chinas West-East Power Transmission-Projekt, das Energie von Yunnan in die boomende Provinz Guangdong leitet. Für China steht dabei die wirtschaftliche Entwicklung der südwestlichen Provinzen Sichuan, Yunnan und Guangxi im Vordergrund. Die Provinzregierungen von Yunnan und Guangxi sind neben der Zentralregierung Mitglieder in der GMS. Ziel ist die Entwicklung des Grenzhandels mit den Nachbarn Laos, Vietnam und Burma sowie mit Thailand mittels Straßen durch Laos. Dies soll den Produkten der chinesischen Provinzen neue Absatzmärkte erschließen. Die neue Infrastruktur nach Süden bedeutet zudem einen kürzeren Weg dieser Produkte in die ASEAN-Staaten.

Die GMS erhält in diesem Zusammenhang auch Bedeutung als regionaler Teil der China-ASEAN Free Trade Area. Diese transnationale Kooperation soll zudem Arbeitslosigkeit und steigende Armut in Zeiten von Globalisierung und wirtschaftlicher Liberalisierung mindern helfen, die innerchinesische West-Ost-Migration verringern und damit die immer wieder in Frage gestellte Autorität der Kommunistischen Partei Chinas wiederherstellen. Die Provinzregierung in Kunming und die Zentralregierung in Beijing vereint zudem das Ziel, durch die Erschließung neuer Absatzmärkte mit US-amerikanischen und japanischen Produkten in der GMS und in ASEAN besser konkurrieren zu können.

Grenzen der Kooperation – die Mekong River Commission (MRC)

Die Mekong River Commission (MRC), an der Thailand, Laos, Kambodscha und Vietnam beteiligt sind, stellt in dieser Interessenkonstellation einen Sonderfall dar. Mit einem nominell unabhängigen Sekretariat ausgestattet verfolgt sie tendenziell ein umweltbewussteres Entwicklungsprogramm. Der Aktionsra-

dus des Sekretariats ist jedoch durch die Mitgliedsstaaten stark eingeschränkt. Ein weiteres Problem ist die Nichtmitgliedschaft Chinas. Denn dort, wo subregionale Kooperation die Aufgabe nationalstaatlicher Souveränität bedeuten könnte, verweigert sich die chinesische Regierung bislang enger Kooperation. Da die MRC auf einem internationalen Abkommen mit bindenden Regeln basiert, könnten Chinas unilaterale Dammbauten am chinesischen Teil des Mekong daher den Regeln eines internationalen Abkommens unterworfen werden. Jedoch gibt es seit 1992 einen Kooperationsmechanismus zwischen China, Burma und der MRC, in dessen Rahmen beispielsweise China Wasserstandsmeldungen und Niederschlagsdaten an die MRC sendet, um bei der Hochwasserprävention zu helfen.* Auch die MRC selbst ist hin- und hergerissen zwischen dem Wunsch, China als Mitglied aufzunehmen oder zu verweigern. China ist einerseits als Oberanrainer und an der Mekongquelle sitzend maßgebend für die ökologische und wirtschaftliche Entwicklung des Mekong und aufgrund seiner Machtposition muss es die Unterrainer z. B. bei Dammbaumaßnahmen nicht konsultieren. Andererseits fürchtet die MRC, eine Mitgliedschaft Chinas könnte die Kommission zu einem Instrument chinesischer Wirtschaftspolitik werden lassen.

Angesichts seines auf Wirtschaftsentwicklung ausgerichteten Entwicklungskonzepts ist es unklar, welche Vorteile Beijing aus einer Mitgliedschaft in der MRC ziehen könnte. Anders als durch die Mitgliedschaft in der World Trade Organisation (WTO), durch die China Teil einer Gruppe geworden ist, die die Regeln für den Welthandel entwirft und daher gerade durch die Abgabe von Souveränität nationale Interessen realisieren kann, scheint die MRC dies nicht zu versprechen. Aufgrund seiner starken wirtschaftlichen und militärischen Kapazitäten gepaart mit der geographisch vorteilhaften Position am Oberlauf des Mekong scheint China in die Lage versetzt zu sein, unilaterale Maßnahmen umzusetzen. In den Unterrainern und der MRC wird befürchtet, dass die von China angestrebte Dominierung der subregionalen Märkte und des Energiemarktes (Wasserkraft) nicht von einem Beitritt Chinas zur MRC abhängig ist, auch deshalb, weil China bereits in alle wesentlichen mul-

tilateralen Foren in Festlandssüdostasien und Südostasien generell eingebunden ist: GMS, ASEAN+3, ASEAN-China Free Trade Area, ASEAN Mekong Basin Development Cooperation und das ASEAN Regional Forum. Grenzüberschreitende Wasserkooperation findet ebenfalls bereits statt: Bilateral mit Vietnam am Roten Fluß; mit Kambodscha seit November 2005; mit Russland für alle grenzüberschreitenden Flüsse seit der Vergiftung des Songhua-Flusses im November 2005; und multilateral durch den 1992 initiierten Kooperationsmechanismus mit der MRC.

Neue Regionalmacht mit entwicklungspolitischem Deckmantel

Zusätzlich instrumentalisiert China die GMS über die Beschäftigung mit innenpolitischen und regionalen Problemen hinaus für das Erreichen machtpolitischer Ziele auf Kosten der USA. Beijing legte sich in den letzten Jahren ein friedfertiges Gesicht zu, insbesondere bei der Vorstellung eines »new security concept« in Jakarta in 2000, das vor allem darauf verzichtet, Menschenrechte mit Wirtschaftskooperation zu verknüpfen und daher als rivalisierendes Angebot zur Kooperation mit den USA zu verstehen ist. In der Wirtschaftskooperation stößt China damit gewissermaßen in eine Marktlücke, da Beijing wirtschaftliche Kooperation nicht an Menschenrechte knüpft; in der Sicherheitskooperation verfolgt Beijing eine Gegenstrategie zu Washingtons Politik der Eindämmung Chinas. In diesen Zusammenhang gehört auch, dass Beijing verstärkt im Bereich der Entwicklungshilfe aktiv ist und zum Beispiel in den Nachbarstaaten Kambodscha, Laos und Burma Straßen, Brücken und Häfen baut. Chinas Gelder an diese Staaten sind im Gegensatz zu den Krediten der Weltbank und des IMF wie auch den Geldern einzelner Industriestaaten an nahezu keine Bedingungen (Menschenrechte, Korruption, Umwelt) gebunden und sind daher als Konkurrenzprodukt zu diesen zu verstehen. Das Ziel ist hier, Rohstoffe in Afrika und Lateinamerika einzukaufen, die Nachbarländer durch Infrastrukturhilfe zu stabilisieren und durch verbesserte Infrastruktur wie erwähnt neue Absatzmärkte für eigene Produkte zu schaffen.

Zahnlose Mekong River Commission

Angesichts dieser Interessenkonstellationen und ihrer institutionellen Schwäche erweist sich die MRC mit ihrer umweltpolitischen Agenda im Allgemeinen und bei Dammbauten am Lancang im Besonderen bislang als zahnlos (ebenso die World Commission on Dams). Zudem hofft die thailändische Regierung, von den erwarteten Segnungen der Dämme am Lancang zu profitieren, um die wirtschaftliche Entwick-



12. Treffen des Rates der Mekong River Commission in Chiang Rai, 2005

Quelle: Asian Development Bank

lung im Nordosten voranzutreiben. Es wäre daher falsch anzunehmen, die chinesischen Aktivitäten würden von den Unteranrainern gänzlich abgelehnt. In Kambodscha wurde 2003 der Prek-Thnot-Damm von der japanischen Maeda Corporation fertiggestellt, nachdem die Arbeit 1969 aufgrund des Krieges eingestellt werden musste. Gleichzeitig jedoch wehrt sich die kambodschanische Regierung gegen das thailändische Kok-Ing-Nan Water Diversion Projekt, das diese drei Nebenflüsse des Mekong dämmen soll, um Wasser in den Chao Phraya bei Bangkok umzuleiten.

Angesichts der Konflikte zwischen China und Vietnam um die Lancang Cascade und Vietnams Besorgnis hinsichtlich des Mekong-Deltas sollte man annehmen, dass Vietnam Dammbauten generell ablehnend gegenüber steht. Dies ist jedoch nicht der Fall, wie sich am Beispiel des Sesan, der von Vietnam nach Kambodscha fließt, ablesen lässt. Vietnam ist hier Oberanrainer, Kambodscha Unteranrainer. Konflikte ergeben sich um den Yali-Damm, der landwirtschaftliche Erträge und die Fischpopulation im kambodschanischen Teil des Sesan hat sinken lassen. Die MRC hat hierzu eine bilaterale Kommission eingerichtet, die bislang jedoch keine Erfolge vorweisen konnte. Vietnam plant mittlerweile einen weiteren Damm am Sesan, Sesan 3, was Verärgerung in Kambodscha in flussnahen Dorfgemeinschaften wie auch in der Regierung hervorgerufen hat, da Vietnam gegen die Auflagen der MRC verstieß, die besagen, dass Unteranrainer vor Baubeginn eines Damms konsultiert werden müssen (eine Klausel, die auch China als Problem für eine Mitgliedschaft im MRC angemerkt hatte).

Konflikte in Zukunft unvermeidbar

Das Problem von Dämmen in der GMS und die Konflikte zwischen China und Vietnam, Vietnam und Kambodscha sowie Kambodscha und Thailand wurden auch während des ersten GMS-Gipfels in Phnom Penh im November 2002 und des zweiten in Kunming im Juli 2005 nicht diskutiert. Dies liegt jedoch nicht nur an Chinas Machtposition, sondern scheint auch dadurch begründet zu sein, dass Kritiker gleichzeitig Nutznießer sind: Vietnam, einer der schärfsten Kritiker der Lancang Cascade, erhält Energie von gerade diesen Dämmen zusammen mit Thailand, das auch bereits über negative Auswirkungen auf die Ökologie thailändischer Flüsse und die Existenzgrundlage flussnaher Dorfgemeinschaften geklagt hat, jedoch gleichzeitig einer der Investoren in den Jinghong-Damm ist, der Teil der Lancang Cascade ist. Vietnam hilft Laos bei Dammbauten, ein Land, dessen Einkommen sich zu einem bedeutenden Teil aus Einnahmen aus dem Verkauf von Wasserenergie speist, was der Grund dafür ist, dass die laotische Re-

gierung chinesische und thailändische Investitionen in Wasserkraftwerke in Laos stark befürwortet (hingegen wurden Beschwerden der laotischen Regierung und flussnaher Dorfgemeinschaften am Mekong laut, dass der Manwan-Damm, der zur Lancang Cascade gehört, den Flusslauf während der Trockenzeit verringert). Eins der größten Projekte in Laos ist derzeit die Errichtung des Nam-Theun-2-Damms seit Juni 2005, finanziert von der Weltbank und der ADB.

Es scheint daher, dass von Regierungen der Mekong-Unteranrainer umweltrelevante Gesichtspunkte gegen Dammbauten vorgetragen werden, sobald diese Unteranrainer sind, aber vergessen werden, sobald dieselben Akteure an Nebenflüssen des Mekong zu Oberanrainern werden. Es ist daher zu einfach, die Schuld an Umweltverschmutzung und Dammbauten einseitig auf China zu schieben, das aufgrund seiner regionalen Machtposition wie auch seines globalen Aufstiegs das prominenteste Ziel internationaler Klagen ist, die in vielen Fällen durchaus ihre Berechtigung haben, in diesem Falle jedoch mehr strategischer und opportunistischer Natur zu sein scheinen, teilweise aber auch aus der Position kleiner Staaten mit weniger Macht gegenüber China begründet sind. Angesichts dieses wirtschaftslastigen Entwicklungsparadigmas, das für Aspekte wie human security und environmental security bislang trotz positiver Ansätze zum Beispiel in China nur wenig Platz lässt, ist es kaum verwunderlich, dass institutionell schwache Organisationen wie die MRC kaum eine Chance haben, mit oder ohne Beijing umweltverträgliche und nachhaltige Politiken bei den Regierungsverantwortlichen in der Mekongregion durchzusetzen. Angesichts der Tatsache, dass China bereits in allen relevanten multilateralen Organisationen der Region Mitglied ist, von denen keine einzige unter umweltpolitischen Gesichtspunkten relevant ist, und mit der MRC in ausgewählten Bereichen kooperiert, erscheint es zusätzlich fragwürdig, ob eine chinesische Mitgliedschaft in der MRC Befürchtungen und Misstrauen der Unteranrainer hinsichtlich chinesischer macht- und energiepolitischer Absichten in der Mekongregion lindern und damit Konfliktstoff für die Zukunft vermeiden kann.

Anmerkungen

*) Zu diesem Zeitpunkt gab es noch die Vorgängerorganisation der MRC, das Interim Committee (IC). Das IC bildete sich 1978 als Rumpf des 1957 gegründeten Mekong Committee und wurde erst 1995 durch die MRC abgelöst. Beitrittsstaaten in 1957 waren Kambodscha, Laos, Thailand und Südvietnam. 1975 zog sich Kambodscha aus dem Mekong Committee zurück. 1991 trat Kambodscha dem IC bei. 1995 wurde das IC durch die MRC abgelöst.