

China: Zwischen regionaler Hegemonie und aktivem Multilateralismus

1. Historischer Überblick

Die chinesische Bezeichnung für China lautet "Zhongguo" – Reich der Mitte. Sie verrät viel über das Selbstverständnis, mit der die Chinesen die eigene Rolle in der Welt sehen. Diese Sichtweise blieb allerdings für die am 1. Oktober 1949 gegründete Volksrepublik zunächst mehr Anspruch als Realität. In einer vornehmlich nach ideologischen ("Internationaler Klassenkampf") und sicherheitspolitischen Kriterien ausgerichteten Außenpolitik optierte Mao Zedong in den ersten Jahren der neuen Republik für eine enge Allianz mit der Sowjetunion.¹

Nach dem Tode Stalins im Jahre 1953 wurden allerdings erste Bruchstellen in diesem Verhältnis offensichtlich. Die Beziehungen verschlechterten sich zusehends, Anfang der 1960er Jahre kam es sogar zum offenen Bruch. Fortan befand sich China auf Konfrontationskurs zu beiden Supermächten, neben den Vereinigten Staaten nun auch zur Sowjetunion. Es folgte eine Phase der außenpolitischen Isolation, die erst gegen Ende der 1960er Jahre mit einer Annäherung an den vormaligen Erzfeind USA zu Ende ging. Höhepunkt dieser dramatischen Wende waren die Aufnahme der Volksrepublik in die UNO 1971 sowie die Annäherung an die Vereinigten Staaten, gipfelnd in dem Besuch Präsident Nixons in Peking im Jahre 1972. In den folgenden 2 Jahren nahmen 38 Staaten, darunter auch Deutschland, diplomatische Beziehungen zur Volksrepublik China auf.

Mit dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik im Jahre 1978 rückten wirtschaftliche Interessen immer mehr in den Mittelpunkt der chinesischen Außenpolitik. Priorität hatte nun die Errichtung eines friedlichen regionalen und internationalen Umfelds, um auf diese Weise die Voraussetzungen für den (Wieder-)Aufbau des Landes (Anlocken von Auslandsinvestitionen und fortschrittlicher Technologie) zu schaffen. Im Mittelpunkt der neuen "unabhängigen und selbständigen Außenpolitik" stand die Idee einer multipolaren Ordnung basierend auf verschiedenen Machtzentren.

Die blutige Niederschlagung der studentischen Protestbewegung im Juni 1989 führte die Volksrepublik kurzfristig in eine erneute internationale Isolation. Mangels Alternativen verstärkte Peking in der Folgezeit seine Aktivitäten in der Region, was in eine Normalisierung der Beziehungen zu Ländern wie Indonesien, Singapur, Vietnam, Kambodscha oder Laos mündete. Die wirtschaftliche Entwicklung der Region, vor allem aber der chinesische Markt mit seiner großen Anziehungskraft veranlassten schließlich auch die westlichen Staaten, die wegen der Ereignisse auf dem Platz des Himmlischen Friedens verhängten Sanktionen zu lockern.

Die chinesische Außenpolitik blieb in dieser wie auch in den Phasen zuvor von machtpolitischen Auffassungen gekennzeichnet. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Imperialismus des 19. Jahrhunderts hegte Peking ein anhaltendes Misstrauen gegenüber einer Einbindung in kollektive Regime. Multilateralismus wurde in diesem Zusammenhang als ein Instrument gedeutet, um aufstrebende Mächte „klein“ zu halten.

¹ Siehe hierzu und im Folgenden Stefan Friedrich: Außenpolitik der VR China, in: Informationen zur politischen Bildung Nr. 289/2005).

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA

WINFRIED JUNG
JOCHEN KLEINING

23. Januar 2008

www.kas.de

2. Kurswechsel in der chinesischen Außenpolitik

Die zunehmende Integration der Volksrepublik in die Weltwirtschaft hat in den letzten Jahren die internationalen Beziehungen Chinas erheblich beeinflusst. Die "Asienkrise" 1997/98 markiert hier einen bedeutenden Einschnitt. Zwar waren die unmittelbaren Folgen der Krise für die chinesische Volksrepublik begrenzt, sie führten der Führung des Landes jedoch erstmals die Grenzen ihrer wirtschaftspolitischen Souveränität vor Augen. Bemerkenswerterweise trat Peking in dieser Situation die Flucht nach vorn an: Die verstärkten Bemühungen um einen Beitritt zur WTO, der nach mehrjährigen Verhandlungen 2001 vollzogen wurde, bedeuteten für die Volksrepublik einen massiven Bruch mit den herkömmlichen Souveränitätsvorstellungen zugunsten einer Einbindung in die Spielregeln der transnationalen Märkte und internationalen Regime.²

Mit dem wirtschaftlichen Aufstieg wuchs auch das Selbstbewusstsein. China nahm fortan nicht nur Einfluss auf die Entwicklung der Weltwirtschaft, es machte zunehmend auch seinen politischen Geltungsanspruch deutlich. In der Folge kam es zu einer immer stärkeren Ausdifferenzierung der chinesischen Außenpolitik – weg von einer allein auf ökonomischen Interessen basierenden und hin zu einer "komplexen" Außenpolitik. Mit dem Antritt der so genannten "Vierten Führungsgeneration" unter Präsident Hu Jintao im Jahre 2002 lässt sich eine Intensivierung der Bemühungen Chinas um multilaterale Kooperation und regionale Konfliktbeilegung feststellen. Zwar gilt auch für die Nachfolger von Deng Xiaoping die Devise, dass die Außenpolitik in erster Linie dazu dienen soll, die wirtschaftliche und soziale Modernisierung des Landes abzusichern und Konflikte nach Möglichkeit erst gar nicht entstehen zu lassen, doch haben spätestens seit Mitte der 1990er Jahre auch Begriffe wie Interde-

pendenz und Multilateralität Eingang in den außenpolitischen Diskurs gefunden. Ausgangspunkt hierfür war die Erfahrung, wie andere Länder vermehrt den neuen transnationalen Gefahren (internationaler Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Epidemien etc.) ausgeliefert zu sein. Es wuchs die Einsicht, dass sich solche Gefahren nur durch eine umfassende internationale Zusammenarbeit wirksam bekämpfen lassen.

Vornehmlich auf vier Ebenen hat China zuletzt eine **aktive Diplomatie** entfaltet:

Erstens sucht Peking verstärkt die Kooperation mit den Vereinigten Staaten und ist bemüht, konfrontative Situationen im bilateralen Verhältnis zu vermeiden.

Zweitens ist die Volksrepublik eine Vielzahl von strategischen Partnerschaften mit anderen wichtigen Mächten eingegangen, so unter anderem mit Russland, mit der EU, mit Indien, aber auch mit Brasilien.

Drittens drängt China im Rahmen der geplanten institutionellen Reform der UNO auf eine „Demokratisierung in den internationalen Beziehungen“. Es agiert allerdings zurückhaltend, wenn es um eine Erweiterung des Sicherheitsrates geht.

Viertens hat Peking verschiedene Initiativen ergriffen, die die Schaffung einer neuen asiatischen Ordnung zum Ziel haben. So hat sich China in den letzten Jahren darum bemüht,

- eine "Politik der guten Nachbarschaft" zu betreiben³;
- eine konstruktive Rolle bei der Beilegung von regionalen Konflikten zu spielen (ein Beispiel hierfür sind die auf Initiative Pekings ins Leben gerufenen Sechs-Parteien-Gespräche zur Lösung des nordkoreanischen Nuklearkonflikts; sie haben dem Land durch seine aktiven Vermittlungsbemühungen viel Respekt eingebracht);
- Initiativen für mehr regionalen Freihandel und wirtschaftliche Integration zu ergreifen (hierzu sind zu zählen das Projekt einer Freihandelszone zwischen den ASEAN – Staaten und China, das bis zum Jahre 2010 verwirklicht werden soll, ferner neue wirtschaftliche

² Jürgen Kahl: VR China – Großmacht mit Handicaps. Pekings Außenpolitik zwischen Gestaltungsansprüchen und Risikobegrenzung (FES-Analyse 12/2004), S. 4f.

³ Joseph Yu-shek Cheng: "Blühendes neues Asien". Chinas Politik der guten Nachbarschaft, in: Internationale Politik 9/2004, S. 17ff.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA
WINFRIED JUNG
JOCHEN KLEINING

23. Januar 2008

www.kas.de

Kooperationsmechanismen wie die von den ASEAN + 3 Staaten ins Leben gerufene Chiang Mai Initiative (Errichtung eines 80 Mrd. US-Dollar schweren Unterstützungsfonds für den Fall einer Finanzkrise), schließlich noch die jüngsten Bemühungen um eine „East Asian Community“);

- multilaterale Kooperationen in der regionalen Sicherheitspolitik stärker voranzutreiben (hier hat sich die Shanghai Cooperation Organization mit China als treibende Kraft zu einer wichtigen Sicherheitspartnerschaft entwickelt; in der Folge konnten Grenzstreitigkeiten beigelegt und die Beziehungen Chinas zu Russland sowie zu seinen zentralasiatischen Nachbarn auf eine neue Basis gestellt werden; ein weiteres Beispiel ist das ASEAN Regional Forum (ARF)).

Für diesen außenpolitischen Kurswechsel prägten zunächst Analysten, dann aber auch führende chinesische Politiker den Begriff "Peaceful Rise". Dahinter verbirgt sich der Versuch, die historischen Probleme, die mit dem Aufstieg eines Landes zu einer Weltmacht für gewöhnlich verbunden sind, nicht auszuklammern, allerdings ausländische Befürchtungen vor einer Destabilisierung der Region als Konsequenz des eigenen Aufstiegs von vorneherein durch den Zusatz „peaceful“ entgegen zu wirken. Mit dem Begriff möchte man sich von historischen Beispielen aufstrebender Staaten wie dem deutschen Kaiserreich, dem imperialistischen Japan oder auch der Sowjetunion, deren Aufstieg von Krieg und Gewalt begleitet war, bewusst abgrenzen.⁴

Seit dem Jahr 2004 wird allerdings nicht mehr von "Peaceful Rise", sondern nur noch von "Peaceful Development" gesprochen. Damit soll einerseits noch einmal der friedliche Charakter des chinesischen Aufstiegs hervorgehoben werden, andererseits aber auch der Status Chinas als Entwicklungsland und der immer noch große Abstand zu den OECD-Staaten unterstrichen werden. Diese neue außenpolitische Doktrin wurde im Dezember 2005 in einem Weißbuch mit dem Titel "China's Peaceful Development Road" festgeschrieben. Um den eingeschlagenen Entwicklungspfad weiterhin kontinuierlich gehen zu können,

sei – so das Weißbuch – ein friedliches internationales Umfeld, insbesondere in der asiatischen Region, zwingend erforderlich. Aus diesem Grund verfolge China eine Außenpolitik des Friedens.

Leitmotiv der neuen Außenpolitik ist die "Harmonische Welt". Dieses Konzept wurde erstmals auf dem Asien-Afrika Gipfel 2005 in Jakarta von Präsident Hu Jintao der internationalen Öffentlichkeit vorgestellt. Es lässt sich zurückführen auf das altchinesische Ideal des "Tianxie Datong", die große Weltharmonie. Im Grunde genommen stellt es das außenpolitische Äquivalent zum innenpolitischen Konzept der "Harmonischen Gesellschaft" dar. Damit soll ein Wertewandel in der chinesischen Außenpolitik deutlich gemacht werden. Fortan soll sie der gesamten Menschheit verpflichtet sein und zum Aufbau einer Weltordnung, basierend auf Demokratie, Gleichheit und Gerechtigkeit, beitragen.⁵

3. China: Kommende regionale Macht / Weltmacht?

Ein großes Land mit einer riesigen Bevölkerung war China schon immer. Auch über zwei weitere Insignien einer Weltmacht – Besitz von Atomwaffen sowie ständiger Sitz im UN-Sicherheitsrat – verfügt die Volksrepublik schon seit langem. Trotz steigender Ausgaben für den Verteidigungsetat sind sich die meisten Experten jedoch darüber einig, dass China von der Fähigkeit zur Machtprojektion in der Region, geschweige denn global, noch weit entfernt ist.⁶

Was lässt dann China wie eine kommende Weltmacht erscheinen? Die Antwort ist eindeutig: Es ist vor allem der enorme Erfolg der chinesischen Reform- und Öffnungspolitik. Chinas wirtschaftlicher Aufstieg verläuft seit Jahren mit einer Geschwindigkeit, die historisch einmalig ist. Innerhalb von nur 30 Jahren hat sich das vormalig bitterarme Entwicklungsland an die Spitze der Weltwirtschaft katapultiert. Das durchschnittliche Nettoeinkommen hat sich seit

⁴ Evan S. Medeiros: "China Debates Its "Peaceful Rise" Strategy, in: YaleGlobal (22.6.2004)

⁵ Zhai Kun: "Harmony through East Asia friendship", in: China Daily 19.11.2007.

⁶ Heilmann 2004, S. 260.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA**

WINFRIED JUNG
JOCHEN KLEINING

23. Januar 2008

www.kas.de

1978 versechsfacht, das Bruttoinlandsprodukt sogar verzehnfacht. China ist heute der größte Empfänger von ausländischen Direktinvestitionen. Seine Währungsreserven belaufen sich auf 1,4 Billionen US-Dollar. Peking beeinflusst darüber hinaus in zunehmendem Maße die globalen Märkte, in einigen Bereichen dominiert es diese bereits.

Wenn der wirtschaftliche Erfolg die entscheidende Variable des chinesischen Aufstiegs ist, dann hat dies zur Konsequenz: Pekings Machtanspruch steht und fällt mit der Dynamik seiner Volkswirtschaft. Deren Entwicklung – insbesondere was deren Nachhaltigkeit angeht – muss allerdings mit Skepsis betrachtet werden. Hier zeigt sich ein wesentlicher Unterschied in der Wahrnehmung Chinas: Während chinesische Politiker immer wieder auf den nach wie vor großen Abstand zu den OECD-Staaten hinweisen und die massiven inneren Probleme ihres Landes hervorheben, werden diese im Ausland häufig übersehen. Noch immer überwiegt hier die Perzeption von einem China, das unaufhaltsam aufsteigt. Nicht genügend werden dabei die in letzter Zeit immer häufiger aufgetretenen sozialen Spannungen zur Kenntnis genommen.⁷

Dies führt zu zwei Schlussfolgerungen. Erstens: Die Wahrung der Stabilität hat für die chinesische Regierung oberste Priorität. Zweitens: Eine Überbewertung der globalen Rolle Chinas erscheint vor diesem Hintergrund nicht angebracht. China hat realisiert, dass es seinen Wohlstand nur erreichen kann in Kooperation mit seinen Nachbarn und nicht gegen sie. Dies hat auch zu den beschriebenen multilateralen Ansätzen in der chinesischen Außenpolitik geführt. Trotzdem bleibt ein großes Potential für zukünftige Konflikte. Dies gilt vor allem für den Bereich der Energie- und Rohstoffversorgung. Sollte es hier zu einer Verschärfung der globalen Versorgungslage kommen, ist ein konfrontatives Auftreten Pekings nicht auszuschließen.⁸ Zugespitzt

könnte man sagen: Gerade wegen seiner großen innenpolitischen Probleme ist die Volksrepublik derzeit sehr kooperativ. Ist sie deswegen schon ein verlässlicher Partner?

4. Bedrohung oder verlässlicher Partner?

Die chinesische Selbstwahrnehmung eines friedlich aufsteigenden Entwicklungslandes wird nicht überall geteilt. Befürchtungen vor einer Hegemonie Pekings konnten auch durch die neuen multilateralen Ansätze in der chinesischen Außenpolitik nicht vollends zerstreut werden. Im Gegenteil: Fast täglich erscheinen Publikationen über die neue Großmacht China, die sich anschickt, das internationale System des 21. Jahrhunderts zu dominieren. Insbesondere in den USA, aber auch bei seinen asiatischen Nachbarn haben derartige Befürchtungen eine Debatte über den so genannten "China Threat" ausgelöst.

Neben einer kontinuierlichen Aufstockung des Verteidigungsetats (zuletzt um 17,8 Prozent gegenüber 2006) ist es insbesondere das über Ostasien hinausgreifende Engagement Chinas, z. B. in Afrika aber auch in Lateinamerika, das solche Befürchtungen hervorruft. Auf der Suche nach dringend benötigten Rohstoffen und Agrargütern ist Peking inzwischen in einem globalen Maßstab aktiv, aus dem sich – wie das Beispiel Sudan zeigt – große sicherheitspolitische Implikationen ergeben können. Aber auch die schwelenden Konflikte in der Region harren weiterhin einer Lösung. So gewinnt das traditionell spannungsreiche chinesisch-japanische Verhältnis im Hinblick auf die Vormachtstellung in der Region neue zusätzliche Brisanz. Und im Verhältnis zu den anderen Staaten der Region sind es die schiere Größe und Wirtschaftsmacht des Landes, die eine hegemoniale Stellung der Volksrepublik nahe legen. Hinzu kommt eine unvermindert harte Haltung Pekings in der Taiwanfrage

⁷ Tobias Fehlbier: Chinas wirtschaftlicher Aufstieg, in: 360° 1/2006, S. 22-35.

⁸ Frank Umbach: Die sicherheitspolitische und militärstrategische Entwicklung Chinas vor

und nach dem 11. September 2001, in: Reiter (Hrsg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003, Hamburg-Berlin-Bonn 2003, S. 529-549, hier: S. 535.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA**

WINFRIED JUNG
JOCHEN KLEINING

23. Januar 2008

www.kas.de

und bei den Gebietsansprüchen im südchinesischen Meer. Sie sind im Übrigen Beispiele dafür, dass bei Fragen der Souveränität oder der territorialen Integrität weiterhin traditionelle chinesische Denkweisen (nur taktische Kompromisse, jedoch keine substanziellen, endgültigen Zugeständnisse) greifen.

Die Frage nach der Verlässlichkeit der chinesischen Außenpolitik kann vor diesem Hintergrund nicht abschließend beantwortet werden. Neben der Bereitschaft zu mehr multilateraler Kooperation sollte eines nicht außer Acht gelassen werden: Nach wie vor ist eine - nicht ausgesprochene - Grundannahme der chinesischen Außenpolitik die, dass dem "Reich der Mitte" eine zentrale Position in der internationalen Ordnung zusteht und dass es deswegen das Ziel sein muss, nach einer umfassenden wirtschaftlichen und militärischen Modernisierung den angestammten Platz in dieser Ordnung wieder einzunehmen. Westliche Diskussionen über ein Ende des Zeitalters der Nationalstaaten erscheinen vor diesem Hintergrund als ein Zeichen der Schwäche, nicht als unvermeidliche Einsicht.⁹

Als Lakmustest für die künftige Rolle Chinas in der Weltgemeinschaft könnte sich die Taiwanfrage erweisen. Wenn in diesem Konflikt, der den zentralen Bereich der territorialen Integrität Pekings berührt, die Volksrepublik sich zu substantiellen Zugeständnissen bereit zeigen würde, könnte man von einer Abkehr Chinas von traditioneller Machtpolitik und einer Hinwendung zu Kooperation und Multilateralität sprechen. Ähnliches gilt für eine Bereinigung des Verhältnisses zu Japan. An der Nachhaltigkeit der chinesisch-japanischen (Wieder-) Annäherung wird sich erkennen lassen, wie die wahren Intentionen der chinesischen Außen- und Sicherheitspolitik sind.

⁹ Sebastian Heilmann: Das politische System der Volksrepublik China, 2. akt. Aufl., Wiesbaden 2004.