

Kontinuität oder „Change“?

US-AUßENMINISTERIN HILLARY CLINTON ZU BESUCH IN PEKING UND DAS SINO-AMERIKANISCHE VERHÄLTNIS

Ihre erste Auslandsreise führte die neue US-Außenministerin vom 15. bis 22. Februar 2009 Richtung Asien. Nach Japan, Indonesien und Korea stand dabei auch die Volksrepublik China auf dem Programm. In Peking wurde ihr Besuch mit Spannung erwartet. Anders als in anderen Teilen der Welt sieht man hier der Präsidentschaft Barack Obamas nicht mit ungeteilter Euphorie entgegen. Vielmehr ist eine gewisse Unsicherheit über den Umgang der neuen US-Administration mit China spürbar. Es bleibt ein schwieriges, kompliziertes Verhältnis zwischen der gegenwärtigen und der potentiellen Supermacht. Der angekündigte „Change“ Barack Obamas, sollte er auch für das Verhältnis zur Volksrepublik gelten?

Mit Präsident Bush hatte man sich zuvor vergleichsweise gut arrangiert. Nach einem eher konfrontativen Start war dieser nach den Anschlägen des 11. September 2001 zu einer pragmatischeren Chinapolitik übergegangen. Im Folgenden gelang es relativ erfolgreich, die vielfältigen Konfliktfelder im bilateralen Verhältnis zu umschiffen und sich auf eine Intensivierung vornehmlich der Wirtschaftsbeziehungen zu konzentrieren. Das manichäische Weltbild der Bush-Administration - die Volksrepublik blieb, zur Enttäuschung nicht weniger Republikaner, hiervon ausgenommen. Dies brachte ihm auch, insbesondere im Vorfeld der Olympischen Spiele in Peking, scharfe Kritik von Menschenrechtsorganisationen ein. In China selbst ist deshalb aber das Image George W. Bushs bei weitem nicht so schlecht wie in anderen Weltregionen. Insgesamt wird eine positive Bilanz seiner Amtszeit gezogen. Im nunmehr dreißigsten

Jahr nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen sind die Kontakte zwischen den einstigen Systemfeinden so eng wie nie zuvor. Insgesamt 60 bilaterale Dialogforen und Arbeitsgruppen decken mittlerweile alle wichtigen Politikfelder ab. Auf einen stetigen persönlichen Kontakt zwischen beiden Seiten wird großer Wert gelegt, was im Kontext der chinesischen Kultur von besonderer Bedeutung ist.

Entsprechend war das chinesische Presseecho auf die Amtseinführung Obamas nur verhalten optimistisch. Gleich mehrere staatliche Medien verwiesen darauf, dass in der Ära Bush die bilateralen Beziehungen eine zuvor nicht gekannte Breite und Tiefe erhalten hätten. Gleichzeitig wurde die Erwartung geäußert, Obama möge die pragmatische Politik seines Vorgängers fortführen. Das englischsprachige Regierungsblatt *China Daily* bemerkte in einem Kommentar, die engen Beziehungen seien ein „wertvolles Erbe“ der Bush-Jahre und warnte den neuen Präsidenten ausdrücklich, dieses Erbe nicht zu gefährden. Die chinesische Regierung begrüßte in einer offiziellen Stellungnahme die Wahl Obamas, mahnte jedoch gleichzeitig die neue Administration, Streitfragen im bilateralen Verhältnis künftig „richtig“ zu handhaben.¹

¹ Teile von Obamas Antrittsrede wurden in den chinesischen Übersetzungen der staatlich kontrollierten Medien zensiert. Betroffen waren seine Verweise auf den Kampf früherer Generationen gegen Faschismus und Kommunismus sowie vor allem seine Kritik an autoritären und korrupten Regierungen. Die Zensur betraf jedoch lediglich die chinesische Übersetzung, das englische Original wurde unverändert veröffentlicht.

4. März 2009

www.kas.de

Unter anderem fürchtet man in Peking eine Akzentverschiebung der amerikanischen China-Politik in Hinblick auf die Menschenrechte. Bei ihrem Besuch in der chinesischen Hauptstadt hat Außenministerin Clinton nun deutlich gemacht, dass hier gegenwärtig kein erhöhter Druck seitens der US-Administration erwartet werden muss. Vielmehr signalisierte sie, dass für Washington derzeit der Bekämpfung der Wirtschaftskrise Priorität habe. Vor ihrer Ankunft in Peking kündigte sie an, die USA würden sich auch weiterhin für die Menschenrechte einsetzen. Dies, so fügte sie hinzu, werde jedoch nicht die Zusammenarbeit in anderen Bereichen störend beeinflussen. Sie suche vielmehr Übereinstimmungen in Fragen, die weniger umstritten sind als Taiwan, Tibet und Menschenrechte. Im Übrigen sei bei diesen Themen, so Clinton, eine stete Wiederholung der US-Positionen, die der chinesischen Regierung schließlich hinlänglich bekannt seien, wenig zielführend. Entsprechend kündigte sie in Peking „offene Diskussionen über Fragen, in denen wir uneins sind – inklusive Menschenrechten, der Tibet-Frage sowie Religions- und Meinungsfreiheit“ an. Sie vertiefte diese Bereiche jedoch nicht weiter und betonte stattdessen, dass beide Seiten an einer Intensivierung der Beziehungen interessiert seien und sich dabei auf Gebiete der Übereinstimmung und nicht des Konfliktes konzentrieren sollten.

Die Haltung Clintons zur Frage der Menschenrechte wurde von US-amerikanischen Nichtregierungsorganisationen scharf kritisiert. Von der neuen US-Administration und gerade auch von einer Außenministerin Clinton war in dieser Frage ein stärkerer Druck auf Peking erwartet worden. Mit einer Rede auf dem Frauen-Kongress der Vereinten Nationen 1995 in Peking hatte Hillary Clinton, seinerzeit in ihrer Funktion als First Lady, scharf die Menschenrechtssituation im Land kritisiert und sich damit Respekt in NGO-Kreisen erworben. Im Vorfeld der Olympischen Spiele in Peking hatte sie zudem Präsident Bush empfohlen, aus Protest gegen die chinesischen Tibetpolitik

nicht an der Eröffnungszeremonie teilzunehmen.

Es ist indes auch nicht davon auszugehen, dass die neue US-Administration das Thema Menschenrechte vollkommen in den Hintergrund verdrängen wird. Clinton besuchte in Peking auch den Gottesdienst einer christlichen Gemeinde – eine Mahnung an die zum Teil schwierige Lage der Christen im Land – und traf mit Vertretern der Zivilgesellschaft zusammen, die sich insbesondere für die Stärkung von Frauenrechten einsetzen. Nur eine Woche nach dem Besuch Clintons in Peking veröffentlichte ihr Ministerium den jährlichen Länderbericht zur Lage der Menschenrechte, in dem China scharf kritisiert wurde. Im vergangenen Jahr, so der Bericht, habe sich die Menschenrechtssituation teilweise verschlechtert. Vor allem die Unterdrückung von Minderheiten und die Verfolgung von Dissidenten habe zugenommen. Chinesische Behörden würden weiterhin wesentliche Bürgerrechte beschneiden, es komme zu Folter und Zwangsarbeit. Insbesondere die Menschenrechtssituation in Tibet sei, im Zusammenhang mit den Unruhen im März 2008 sowie den Olympischen Spielen in Peking wenige Monate später, besorgniserregend.²

Andere Personalien in der Obama-Administration lassen ebenfalls eine stärkere Betonung der Menschenrechte im Verhältnis mit China erwarten. Vizepräsident Joe Biden hat sich in den 90er Jahren intensiv mit Fragen des chinesischen Waffenschmuggels sowie mit Menschenrechtsfragen beschäftigt. Er gilt als einer der wesentlichen Politiker hinter der Einrichtung von Radio Free Asia und der Voice of America in tibetanischer Sprache. Der nationale Sicherheitsberater des Präsidenten, Greg Craig, war unter Außenministerin Madeline Albright Sonderbeauftragter der US-Regierung für Tibetfragen gewesen und hatte in dieser Funktion unter anderem Geheimgespräche zwischen Vertretern des

² Peking reagierte auf den Bericht empört und konterte – in einem inzwischen zu Regel gewordenen Ritual – mit einem Bericht zur Lage der Menschenrechte in den USA.

4. März 2009

www.kas.de

Dalai Lama und der Pekingener Führung ausgehandelt.

Wirtschaftspolitik

Angesichts der globalen Krise kaum überraschend stand die Bewältigung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten beider Länder im Mittelpunkt von Clintons Besuch in Peking. Die US-Außenministerin betonte, dass beide Länder nur gemeinsam die Krise bewältigen könnten, man sitze „im gleichen Boot“. Beide Länder wollen nun eine gemeinsame Strategie entwickeln und sich noch intensiver als bislang über Wirtschaftsfragen austauschen. Clinton begrüßte insbesondere das „kontinuierliche Vertrauen“ der chinesischen Regierung in US-Staatsanleihen. China verfügt über Währungsreserven im Wert von annähernd zwei Billionen US-Dollar, ein erheblicher Teil davon ist in Form von US-Staatsanleihen angelegt.³ Angesichts der gewaltigen Konjunkturprogramme sind die USA stärker denn je auf die Finanzierung des enormen Haushaltsdefizits mit Hilfe Chinas angewiesen. Der chinesische Außenminister Yang Jiechi ließ jedoch offen, in welchem Umfang Peking auch weiterhin US-Staatsanleihen erwerben werde. Entsprechende Entscheidungen würden, so der Außenminister, allein nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen.

Es wurde deutlich, dass der Antrittsbesuch in erster Linie atmosphärischen Charakter hatte. Die gerade in der Handelspolitik bestehenden Streitpunkte wurden fast vollständig ausgeklammert. Die chinesische Regierung befürchtet derzeit vor allem, dass die USA unter Obama eine stärker am heimischen Arbeitsmarkt orientierte und damit protektionistischere Handelspolitik betreiben könnten. Die Implementierung einer „buy american“-Klausel in die Gesetzesvorlage zum Konjunkturpaket war in Peking besorgt verfolgt worden. Die Problematik wurde bei dem Besuch Clintons nicht weiter vertieft. Sie dürfte jedoch bei den weiteren Regierungskonsultationen im

³ Nach US-Angaben verfügte China im Dezember 2008 über US-Staatsanleihen im Wert von 696 US-Dollar.

Verlauf des Jahres eine entscheidende Rolle spielen.

Ebenfalls nicht näher thematisiert wurde die umstrittene Frage des Wechselkurses zwischen beiden Ländern. Bereits im Sommer 2008 hatte Peking die schrittweise Aufwertung des Yuan gestoppt, um einheimische Exportfirmen nicht einem zusätzlichen Druck auszusetzen. Kurz nach seiner Amtseinführung hatte der neue amerikanische Finanzminister Timothy Geithner von einer fortdauernden „Manipulierung“ des Wechselkurses durch Peking gesprochen und damit für empörte Zurückweisungen von chinesischer Seite gesorgt.

Sicherheitspolitik

Seit Aufnahme der bilateralen Beziehungen zwischen den USA und China war die militärische Unterstützung Taiwans durch die Vereinigten Staaten stets der größte Streitpunkt zwischen beiden Ländern gewesen. Seit dem Regierungswechsel auf der Insel im Frühjahr 2008 haben sich jedoch die Beziehungen zwischen Taipeh und Peking wesentlich verbessert. Beide Seiten scheinen derzeit auf eine friedliche Lösung des Konflikts verpflichtet. Dies hat auch Implikationen für das sino-amerikanische Verhältnis.

Die militärische Zusammenarbeit bietet sich nun als ein Feld für zwischen Peking und Washington an. Bereits Anfang des Jahres wurde, noch unter der Bush-Administration, eine von Sicherheitsexperten schon seit langem geforderte, direkte Telefonverbindung für Krisenfälle zwischen den Verteidigungsministerien beider Länder eingerichtet. Im Vorfeld des Staatsbesuches haben nun beide Seiten die Wiederaufnahme der jährlichen militärischen Konsultationen bestätigt.⁴ Diese waren von Peking erst im Oktober vergangenen Jahres abgebrochen worden, nachdem der US-Kongress eine erneute Lieferung von Waffensystemen an Taiwan beschlossen hatte. Allerdings fordert China von der US-

⁴ Bereits eine Woche nach Clintons Besuch in Peking fand die erste Runde der Konsultationen statt.

4. März 2009

www.kas.de

Regierung nach wie vor ein klares Nein zu weiteren Waffenlieferungen. In einem Weißbuch zur Verteidigungspolitik (dass nicht zufällig am Tage der Amtseinführung Obamas veröffentlicht wurde) machte China erst kürzlich einmal mehr deutlich, dass ein Stopp jeglicher Waffenlieferung an Taiwan für die Stabilität der sino-amerikanischen Beziehungen von größter Wichtigkeit sei.

Klimapolitik

Die Klimapolitik bietet für das bilaterale Verhältnis zwischen den USA und China sowohl Chancen als auch Risiken. Obama hat den Kampf gegen die Erderwärmung zu einer Priorität seiner Amtszeit erklärt. Hillary Clinton bezeichnete nun bei ihrem Besuch in Peking die Klimapolitik als eines der wichtigsten Felder der bilateralen Zusammenarbeit. Im Dezember 2009 wird in Kopenhagen der Klimagipfel der Vereinten Nationen stattfinden, auf dem ein Post-Kyoto-Abkommen verhandelt werden soll. Zwischen China und den USA besteht ein Konsens darüber, dass ein Folgeabkommen nur unter Beteiligung beider Länder Erfolg haben kann. Doch wenn es um konkrete Schritte geht, liegen Peking und Washington nach wie vor weit auseinander. Der chinesische Ministerpräsident Wen Jiabao ließ bereits wissen, dass China nicht bereit sei, sich auf dem Kopenhagener Gipfel zu einer quantifizierbaren Reduktion von Klimagasen zu verpflichten. Vielmehr sollten Entwicklungsländer ihre Emissionen lediglich auf einer freiwilligen Basis verringern. Er forderte zudem einmal mehr finanzielle Unterstützung sowie einen verstärkten Technologietransfer von den Industrienationen zu den Entwicklungsländern.

Bereits in ersten Statements nach seiner Amtseinführung hat Präsident Obama darauf hingewiesen, dass, nachdem Amerika nun seine Hausaufgaben beim Klimaschutz machen wolle, auch die großen Schwellenländer mehr in die Verantwortung genommen werden müssten. Dies hat den Druck auf China zu konkreten Zugeständnissen erhöht. US-Experten fordern jetzt einen bilateralen „Klimagipfel“ auf Ebene der Staatspräsidenten. Hier könnten beide

Länder noch vor der Kopenhagener Konferenz zu einer gemeinsamen Linie finden. Andernfalls, so die Befürchtung, sei ein Post-Kyoto Abkommen schon im Vorfeld zum Scheitern verurteilt.⁵

Auf ihrer Asienreise wurde Außenministerin Clinton von dem Sonderbeauftragten der US-Regierung für den Klimawandel, Todd Stern begleitet. Sie unterstrich damit auch personell die Bedeutung, die ihre Administration dem Klimawandel neuerlich beimisst. In Peking besuchte sie unter anderem ein modernes, energieeffizientes Kraftwerk. Sie ermahnte China, nicht die „gleichen Fehler wie die USA“ bei der Produktion von Treibhausgasen zu begehen. Die Haltung der Vereinigten Staaten in dieser Frage habe sich, so Clinton, wesentlich verändert. Die Tür für ernsthafte Verhandlungen stehe „weit offen“. Nichtregierungsorganisationen lobten ausdrücklich, dass Clinton in Peking ein deutliches Signal für die Bekämpfung des Klimawandels gesetzt und damit den Weg für konkrete Verhandlungen bereitet habe.

Fazit

Der Antrittsbesuch von Hillary Clinton in Peking hatte in erster Linie atmosphärischen Charakter. Er diente dazu, Sorgen der chinesischen Seite zu zerstreuen und eine positive Großwetterlage im sino-amerikanischen Verhältnis sicherzustellen. Konkrete Vereinbarungen gab es daher bei diesem Treffen nicht. Im Wahlkampf hatte Obama „frisches Denken“ gegenüber China gefordert. Clinton sprach nun wiederholt von „smart power“ als ihrem außenpolitischen Ansatz. Was beide Begriffe konkret bzw. mit Hinblick auf China bedeuten sollen, bleibt freilich noch offen. Diskutiert wird momentan in Washington und Beijing, die Vielzahl der verschiedenen bilateralen Dialogmechanismen unter der Zuständigkeit des Vizepräsidenten zusammenzufassen. Dies würde auch eine protokollarische

⁵ In der US-amerikanischen Debatte hier äußerst einflussreich ist die kürzliche „Roadmap for U.S.-China Cooperation on Energy and Climate Change“ des Pew Center of Global Climate Change und der Asia Society. <http://e360.yale.edu/images/features/us-china-roadmap.pdf>

4. März 2009

www.kas.de

Aufwertung der amerikanischen Chinapolitik bedeuten. Im Gespräch ist zudem eine prominente Besetzung des Botschafterpostens in Peking.⁶

Obama selbst hat in seiner kurzen politischen Karriere bislang keine Erfahrungen mit China vorzuweisen. In seinem Kabinett sowie im Weißen Haus hat er allerdings eine Reihe von Regionalexperten um sich geschart. So gilt bspw. der neue nationale Geheimdienstkoordinator, Dennis Blair, als ausgewiesener China-Kenner. Mehrfach hat sich der ehemalige Kommandeur der Pazifikflotte, dessen Karriere unter Verteidigungsminister Rumsfeld ins Stocken geraten war, für engere Beziehungen zu China ausgesprochen. Der Leiter des Asienteams im Nationalen Sicherheitsrat, Jeffrey Bader, ist ebenfalls ein Außenpolitiker mit langjähriger Chinaexpertise. Auch Finanzminister Timothy Geithner kann auf eine immense Erfahrung in Asien zurückgreifen. Er hat in Indien, Thailand, China und Japan gelebt, spricht Japanisch und Chinesisch. Der nominierte Handelsminister Gary Locke ist selbst Enkel eines chinesischen Einwandlers und stand als erster chinesischstämmiger Gouverneur in der Geschichte der USA von 1997 bis 2005 an der Spitze des Bundesstaats Washington. In den vergangenen Jahren hatte er sich intensiv um den politischen und wirtschaftlichen Austausch mit China gekümmert.

Dies alles sind gute Voraussetzungen, um die komplexen Beziehungen erfolgreich fortzuführen. Die frühe Reise der Außenministerin kurz nach ihrem Amtsantritt hat schon einmal deutlich gemacht, welche Bedeutung die Administration Obama der Region Ostasien, und hier insbesondere China beimisst.

Angesichts der globalen Wirtschaftskrise stand bei dem Besuch die Notwendigkeit einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Vordergrund. In diesem Bereich

kann die neue US-Administration durchaus auf Erreichtem der Ära Bush aufbauen. Clinton hat diesbezüglich in Peking Kontinuität signalisiert. Einen Kurswechsel dürfte es hier also kaum geben. Gleichwohl harren die grundsätzlichen Handelskonflikte (Protektionismus, Wechselkurs, ungleiche Handelsbilanz) nach wie vor ihrer Lösung.

In der Sicherheitspolitik wurden Ansätze der (Wieder-)Annäherung des letzten Jahres fortgeführt und mündeten nun konsequent in die Wiederaufnahme regelmäßiger militärischer Konsultationen. Die gegenwärtige Entspannung in der Taiwanstraße kommt dabei auch dem sino-amerikanischen Verhältnis zugute. Auf die Probe wird die sicherheitspolitische Partnerschaft jedoch dann gestellt werden, wenn der US-Kongress erneut über eine Lieferung von Waffen an Taiwan zu entscheiden haben wird.

Für viele Beobachter überraschend kamen die Menschenrechte nur am Rande des Besuches zur Sprache. Offensichtlich sieht sich die Administration in der derzeitigen wirtschaftlichen Lage nicht in der Position, allzu laute Forderungen in Richtung Peking zu senden. Die Zurückhaltung in dieser Frage ist zudem auch in Hinblick auf anstehende Verhandlungen zu einem globalen Klimaschutzabkommen zu sehen. Den „Change“, den Obama den Menschen versprochen hat, dürfte es in Hinblick auf China auch am ehesten in der Klimapolitik geben. Ein Gipfeltreffen zwischen den USA und der VR China im Vorfeld der Kopenhagener Klimakonferenz wäre hier ein wichtiges Signal. Die beiden Staatsoberhäupter Barack Obama und Hu Jintao werden im April am Rande des Gipfeltreffens der G20 in Großbritannien zusammen treffen. Dann dürfte auch klarer zu erkennen sein, welche konkreten Ziele die Vereinigten Staaten hinsichtlich eines Klimaabkommens mit China anstreben und welche Chancen eine „Klimapartnerschaft“ beider Länder haben könnte. In diesen Monaten jedenfalls scheinen Interdependenz und Krisenbewältigung, nicht Interessen- und Ideologiedifferenzen das sino-amerikanische Verhältnis zu prägen.

⁶ Als ein möglicher Kandidat gilt John Thornton, ehemaliger Präsident der Investmentbank Goldman Sachs und gegenwärtig Professor an der Peking Universität.