

Wende im internationalen Verhalten Chinas?

Nationale Interessen in der globalen Antiterrorallianz

von Heike Holbig

Auch wenn die Ereignisse vom 11. September 2001 in der chinesischen Wahrnehmung keine „Zeitenwende“ ausgelöst haben, gaben die offiziellen Reaktionen der chinesischen Führung auf die Anschläge manch einem westlichen Beobachter Anlass, von einer „Wende“ im internationalen Verhalten der VR China zu sprechen. Die Promptheit und diplomatische Treffsicherheit, mit der Präsident *Jiang Zemin* gegenüber seinem Kollegen George W. *Bush* seinen Schock, sein Mitgefühl und seine Unterstützung zum Ausdruck brachte, standen in deutlichem Kontrast zu dem von der staatlichen Führung mitgetragenen Antiamerikanismus, wie er im Gefolge der militärischen Intervention der NATO in Kosovo im Frühjahr 1999 und erneut nach der Kollision eines amerikanischen Aufklärungsflugzeugs mit einem chinesischen Abfangjäger im April 2001 zutage getreten war. Die Führung rang sich nach einer kurzen Phase der Ambivalenz diesmal sehr schnell dazu durch, den Einfluss hämischer Äußerungen im Internet auf die öffentliche Meinung mit traditionellen Instrumenten der Medienkontrolle zu begrenzen.

Dr. Heike Holbig, wissenschaftliche
Referentin für die Politik Chinas,
Institut für Asienkunde, Hamburg.

Die Spitze von Partei und Staat hatte sich dazu entschlossen, der internationalen „Allianz gegen den Terrorismus“ beizutreten, deren Konturen sich sehr schnell nach den Anschlägen abzuzeichnen begannen. So trug China nicht nur die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zum Terrorismus vom 12. und 28. September 2001 mit,¹ sondern stellte den USA auch geheimdienstliche Informationen zur Verfügung, willigte in regelmäßige diplomatische Konsultationen mit Washington ein (selbst der Einrichtung eines FBI-Büros in Beijing scheint man nun aufgeschlossen gegenüberzustehen) und beteiligte sich an internationalen Anstrengungen, die finanziellen Netzwerke der mutmaßlichen Attentäter aufzuspüren und entsprechende Konten zu sperren.

Auf dem von der chinesischen Führung lang ersehnten Treffen zwischen *Bush* und *Jiang* am Rande des APEC-Gipfels, der am 20. und 21. Oktober 2001 in Shanghai stattfand, führten die beiden der Weltöffentlichkeit eine Körpersprache warmer Freundschaft vor. Als Gastgeber nutzte *Jiang Zemin* sichtlich gerne die Gelegenheit, das gemeinsame Kommuniqué der APEC-Mitglieder zu verlesen, das zwar die amerikanischen Militärschläge in Afghanistan nicht explizit unterstützte, jedoch die „mörderi-

schen Attentate“ verurteilte, eine Hauptrolle der Vereinten Nationen im Kampf gegen den Terrorismus einforderte und vor allem die Bereitschaft zur internationalen Kooperation wiederholte.²

Es fragt sich allerdings, wie tragfähig diese seit dem 11. September wahrgenommene „Wende“ im internationalen Verhalten der VR China tatsächlich ist. Für eine Beurteilung müssen die Interessen und Ziele beleuchtet werden, die China zur Teilnahme an der internationalen Antiterrorallianz motivieren. Anders als in zahlreichen Medienkommentaren üblich wird dabei aber nicht von vornherein zynisch unterstellt, dass China bei der internationalen Kooperation „nur“ auf die Wahrung seiner eigenen Interessen bedacht sei – welcher Allianzpartner täte dies letztlich nicht? Vielmehr soll die Gemengelage von außen- und innenpolitischen Interessen daraufhin überprüft werden, inwieweit sie für ein nachhaltiges konstruktives Engagement der VR China in der Allianz und in der internationalen Staatengemeinschaft allgemein spricht.

Internationales Prestige

Die Entscheidung für einen Anschluss an die Antiterrorallianz dürfte neben der unmittelbaren Furcht, dass auch China jederzeit Opfer ähnlicher Terroranschläge werden könnte, zunächst instinktiv der Sorge entsprungen sein, andernfalls ins „falsche Lager“ zu geraten. Ein selbst verschuldetes Abdriften Chinas

ins internationale Abseits musste der Partei- und Staatsführung umso fataler erscheinen, als sie die beschleunigte „Öffnung nach außen“ auf ihre Fahnen geschrieben hat. Diese ist zum einen dem Ziel geschuldet, der VR China die ihr nach eigener Meinung spätestens im 21. Jahrhundert gebührende weltpolitische Geltung zu verschaffen, dient zum anderen aber auch dem Zweck, die Voraussetzungen für eine weitere dynamische wirtschaftliche und technologische Entwicklung des Landes zu gewährleisten. Auch im Innern kann die Führung erhebliches politisches Kapital daraus schlagen, dass sie sich, nachdem ihre revolutionäre Legitimation zunehmend wegbricht, als Garantin des Aufstiegs Chinas zur Großmacht durch die Wirren der Globalisierung profiliert.

Der Wunsch, „dabei zu sein“, schien groß genug, um die erwartbaren negativen Folgen einer von den USA geführten militärischen Kampagne vor der eigenen Haustür in Kauf zu nehmen. So wurden schon früh in den chinesischen Medien Befürchtungen laut, dass sich der internationale „Kampf gegen den Terrorismus“ für China durchaus nachteilig auswirken könnte: Ein Krieg in Afghanistan dürfte die ohnehin fragile sicherheitspolitische Situation in Zentralasien weiter destabilisieren, mit möglichen direkten Folgen für Chinas Nordwestregion, wo man einen Anstrom von Flüchtlingen und eine Infiltration durch islamische Fundamentalisten fürchtete. Die Früchte jahrelanger diplomatischer Kleinarbeit mit den Nachbarn Pakistan und Afghanistan,

aber auch mit Russland und den zentralasiatischen Republiken drohten zunichte gemacht zu werden. Nacheinander scherten die treu geglaubten Freunde aus den bilateralen Bindungen aus und richteten sich direkt an den sicherheitspolitischen Interessen der USA, dem neuen „Hegemon“ in der Region, aus.

Mit dem Vorrücken der militärischen Präsenz der USA bzw. der NATO an die chinesische Westflanke und der Emanzipation Japans zum potenziellen militärischen Bündnispartner der USA an der Ostflanke fürchtet Beijing nun, dass das Schreckensszenario einer Einkreisung Chinas wahr werden könnte.³ Die chinesische Führung dürfte sich all dieser Gefahren von Anfang an bewusst gewesen sein. Da man diese aber durch ein Fernbleiben von der Antiterrorallianz nicht abwenden konnte, schien es klüger, dieser beizutreten und sich damit zumindest einen gewissen politischen Handlungsspielraum zu bewahren.

Strategische Ambivalenz

Das Verhältnis zu den USA, das im Mittelpunkt der außenpolitischen Aufmerksamkeit Chinas steht, ist und bleibt auch in Zeiten des gemeinsamen „Kampfes gegen den Terrorismus“ spannungsreich. Nach einigen Wochen sichtlich wohltuender atmosphärischer Erwärmung der sino-amerikanischen Beziehungen scheinen auf beiden Seiten inzwischen wieder realistischere Kalküle Fuß zu fassen. So machte sich Präsident *Bush* pünktlich zum Jahreswechsel persön-

lich gegen Menschenrechtsverletzungen in China stark und erteilte der taiwanischen Vizepräsidentin *Annette Lu* entgegen chinesischer Proteste ein Transitvisum, um der amerikanischen Bevölkerung zu signalisieren, dass man die Kooperation Chinas keineswegs um den Preis einer Aufgabe politischer Grundüberzeugungen erkaufe. Umgekehrt bot die Aufkündigung des ABM-Vertrags durch die USA Mitte Dezember für die chinesische Führung Anlass, in die frühere Rhetorik der Kritik am amerikanischen Unilateralismus und „Hegemonismus“ zurückzufallen.⁴

Wie verschiedene seriöse chinafreundliche Publikationen in Hongkong jüngst argumentierten, erwartete Beijing nach dem 11. September keineswegs eine nachhaltige Verbesserung des Verhältnisses zu den USA, da diese China erfahrungsgemäß zum Freund oder Feind stempeln, je nachdem, wie es ihren Interessen entspreche. Vielmehr sei das Gebot der Stunde, sich für die Zeit zu wappnen, da die sino-amerikanischen Beziehungen wieder in den Modus der „strategischen Konkurrenz“ zurückkehren, der aufgrund des wachsenden weltpolitischen Gewichts der VR China objektiv vorgegeben sei. Bis dahin versuche man, die gegenwärtig eingetretene Atempause, in der die USA durch ihren Feldzug gegen den Terrorismus absorbiert seien, taktisch zur Stärkung der eigenen Position zu nutzen.⁵

Diese äußerst berechnende machtpolitische Deutung des Verhältnisses zu den USA muss nicht unbedingt die Haltung der gesamten chinesischen Führungsspitze repräsentieren, die

sich bisher im Ganzen doch weiterhin beflissen zeigt, einen verlässlichen Kooperationspartner in der internationalen Antiterrorallianz abzugeben. Dennoch verdeutlicht die skizzierte skeptische Extremposition jene gespannte Ambivalenz, die den sino-amerikanischen Beziehungen auch nach dem 11. September unterliegt und die von beiden Seiten jederzeit zur Befriedigung misstrauischer Bevölkerungsteile zu Hause oder zur Produktion neuen Konfliktstoffs im außenpolitischen Verhältnis instrumentalisiert werden könnte.

Terrorismus in China

Ein weiterer, innenpolitischer Interessenkomplex, der Chinas internationales Verhalten maßgeblich beeinflusst, besteht in der Konfrontation mit dem hauseigenen Problem des islamischen Fundamentalismus, insbesondere in der Autonomen Region Xinjiang-Uighur im Nordwesten Chinas. Dort konzentrieren sich rund acht Millionen Uighuren sowie kleinere Bevölkerungsgruppen der Kasachen, Kirgisen, Tadschiken und Usbeken, die insgesamt etwa die Hälfte der rund zwanzig Millionen in China lebenden Muslime ausmachen. Zwar wird den ethnischen Minderheiten in der Verfassung Autonomie gewährt, die ihnen faktisch jedoch weitgehend vorenthalten wird – ein Umstand, der seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion zur Eskalation ethnischer Konflikte und separatistischer Tendenzen führt. Besonders von den turkstämmigen Uighuren sind seit

den frühen neunziger Jahren unter Berufung auf historische Vorbilder eines unabhängigen „Ostturkestan“ wiederholt Aufstände und Protestbewegungen gegen die Übermacht der Han-Chinesen, aber auch – teils mit Waffenhilfe aus den zentralasiatischen Nachbarstaaten – Bombenattentate und andere gewaltsame Übergriffe auf chinesische Beamte und Zivilisten ausgegangen.⁶

Vor diesem Hintergrund haben seit dem 11. September Vertreter internationaler Menschenrechtsorganisationen Beijing wiederholt davor gewarnt, den „Kampf gegen den Terrorismus“ als Vorwand zu benutzen, um gegen ethnische Minderheiten im eigenen Land vorzugehen. Dieser Vorwurf erscheint einerseits angebracht – denn die chinesische Führung neigt tatsächlich zur pauschalen Brandmarkung jeglicher politisch unliebsamer Gruppierungen als „Terroristen“, seien es religiöse Extremisten, politische Aktivisten für eine echte Autonomie in Xinjiang und Tibet oder auch Anhänger der Falun-Gong-Bewegung. Andererseits erscheint er aber auch problematisch. So könnte man überspitzt behaupten, dass die staatliche Führung Chinas eigentlich auf gar keinen Vorwand angewiesen wäre, um den Kampf gegen den „ethnischen Separatismus“ fortzusetzen, den sie in Xinjiang seit mehreren Jahren weitgehend unbeobachtet führt. Faktisch greifen die staatlichen Instanzen in Xinjiang seit dem 11. September im Wesentlichen zu den gleichen Mitteln wie zuvor, wenn auch mit erhöhter Intensität – seit Jahresbeginn 2002 auf der Basis einer ver-

schärften Antiterrorgesetzgebung.⁷ Dazu zählen neben den repressiven Mitteln eines Einparteiensstaates die forcierte wirtschaftliche Erschließung der Minderheitegebiete in der Hoffnung auf deren beschleunigte Säkularisierung.

Wenn Beijing nach dem 11. September nun dennoch bestrebt ist, die Bekämpfung des hauseigenen „Separatismus“ und „religiösen Extremismus“ als Teil des globalen Antiterrorkampfes auszuweiten, so vielleicht in der Einsicht in die begrenzte Wirksamkeit des eigenen, isolierten politischen Vorgehens, das eher geeignet erscheint, die Radikalisierung der Muslime zu beschleunigen als ihr vorzubeugen, offenbar aber vor allem in dem Wunsch, die Bekämpfung des eigenen Terrorismusproblems international zu legitimieren.

Eben dieser Wunsch wird allerdings von dem Vorwurf untergraben, Beijing nutze den internationalen Kampf gegen den Terrorismus als Vorwand für die Unterdrückung ethnischer Minderheiten, indem dadurch der staatlichen Führung jegliches legitime Interesse an der Lösung eines Terrorismusproblems im eigenen Lande von vornherein abgesprochen wird. Dies ist problematisch, da von westlichen Geheimdiensten bestätigte Hinweise vorliegen, wonach zwischen uighurischen Nationalisten und den Netzwerken von Osama *Bin Laden* und den Taliban mindestens seit 1998 Kontakte bestanden. Mehrere hundert bis zu tausend Uighuren sollen in pakistanischen und afghanischen Koranschulen und Militärlagern ausgebildet worden sein, auch wenn aufgrund der

begrenzten Verlässlichkeit der öffentlich verfügbaren Informationen bislang unklar bleibt, wie groß der Rückhalt solcher militanter Gruppen unter den an sich religiös moderaten und politisch toleranten Uighuren ist, und welche Rolle ein politisierter islamischer Fundamentalismus in Xinjiang tatsächlich spielt.⁸

Nationale Deutungen

Inzwischen haben die USA bestätigt, dass unter den in Afghanistan festgesetzten Talibankämpfern auch mehrere chinesische Uighuren seien. Beijing verlangt ihre Auslieferung, um sie in China vor Gericht zu stellen. Washington lehnt dieses Anliegen bislang mit Verweis darauf ab, dass es die Auffassung Beijings nicht teile, wonach es sich bei den uighurischen Kämpfern um „Terroristen“ handle.⁹

Damit bringt der jüngste Konflikt ein grundsätzliches Problem auf den Punkt: Das durch den 11. September geprägte Drohbild des „internationalen Terrorismus“ war nur vorläufig und vermeintlich eine einende Größe, die Staaten unterschiedlichster Couleur gegen einen gemeinsamen „Feind“ zusammenschloss. Im realen internationalen Kontext entpuppt der „internationale Terrorismus“ sich seither nach und nach als ein Platzhalter für nationale Bedrohungsszenarien, und der Anreiz für die Mitgliedschaft in der Antiterrorallianz reduziert sich zusehends darauf, jedem Allianzpartner seine jeweils eigene Deutungshoheit über den „Terrorismus“ zu sichern.

Vorerst hat sich China mit Russland, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan beim jüngsten Treffen im Rahmen der „Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit“ im Januar 2002 auf ein transnationales Verständnis „internationaler terroristischer Organisationen“ in der Region geeinigt: Gemeinsam wolle man die „terroristischen Gruppen in Tschetschenien, die ostturkistanischen Separatisten in Xinjiang und die militante islamische Bewegung Usbekistans“ bekämpfen.¹⁰ Der Vorwurf an die Adresse dieser Staaten, sie würden in der „Gemeinschaftsküche“ der Antiterrorallianz ihr eigenes Süppchen kochen, liegt nahe. Solange jedoch keine international verbindlichen Kriterien für die Definition des Begriffs des (internationalen) Terrorismus und Aktionsparameter für die Bekämpfung desselben geschaffen werden, wird dies nicht die Ausnahme bleiben.

Grundsätzlich spricht das ernst zunehmende Interesse Chinas sowohl an einem Aufstieg zum respektablen und respektierten internationalen Partner als auch an einer Bekämpfung des islamischen Fundamentalismus im eigenen Land für eine substanzielle Bereitschaft zu konstruktivem Engagement in der globalen Staatengemeinschaft – auch wenn die strategische Ambivalenz im sino-amerikanischen Verhältnis die internationale Kooperation immer wieder trüben dürfte. Ohne eine Institutionalisierung der Antiterrorallianz im Sinn einer verbindlichen Definition von Terrorismus sowie verbindlichen Regeln zum politischen, polizeilichen und militärischen, vor allem aber juristischen Umgang mit diesem wird nicht nur Chinas Mitwirkung in der Allianz, sondern auch die Allianz selbst brüchig bleiben.

Anmerkungen

¹ Abgedruckt in: *Internationale Politik (IP)*, 12/2001, S. 86 und S. 105–108.

² Das Abschlusskommuniqué ist in Auszügen abgedruckt auf S. 94 ff.

³ Vgl. *Holbig*, Chinas Reaktionen auf die Anschläge vom 11. September, in: *China aktuell*, September 2001, S. 976–982.

⁴ Vgl. Gilbert *Achcar*, Eine Allianz auf unilateraler Basis, in: *Le Monde Diplomatique (taz)*, Dezember 2001, S. 12/13.

⁵ So *Guangjiaojing*, 12/2001, S. 6–9 und *Jingbao*, 12/2001, S. 30–32.

⁶ Vgl. Thomas *Heberer*, Separatistische Tendenzen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.10.2001.

⁷ Vgl. hierzu *China aktuell*, Dezember 2001, Ü 10.

⁸ Vgl. Bahukutumbi *Raman*, Continuing Unrest in Xinjiang, <www.mail-archive.com/ughur-l-@taklamakan.org/msg00045.html>, 14.3.1999; Gudrun *Wacker*, China und die Terroranschläge des 11.9. – Wendepunkt in den sino-amerikanischen Beziehungen?, in: *SWP aktuell*, 14/01, <http://www.swp-berlin.org/pdf/swp_aktuell/swp_aktuell_14_01.pdf>.

⁹ China tests U.S. Definition of Terrorism, 18.12.2001, <<http://www.mail-archive.com/ughur-l@taklamakan.org/msg02598.html>>.

¹⁰ Vgl. dazu *South China Morning Post*, 8./9.1.2002.