

Partner oder Gegner China?

Unilateralismus kontra Multilateralismus in den USA

von Marsha Vande Berg

Die Politik der Vereinigten Staaten gegenüber der Volksrepublik China hat sich nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 geändert und spiegelt seither die entschlossene Neuausrichtung der amerikanischen Außenpolitik der Regierung von George W. *Bush* wider. Diese Neuorientierung rückt amerikanische Sicherheitsinteressen in den Mittelpunkt und setzt den Krieg gegen den Terrorismus auf die höchste Stufe der außenpolitischen Agenda. Im Zuge dessen wird die konzeptionelle Auslegung der Politik ausgeweitet, um sowohl die Gewaltandrohung gegen das derzeitige Regime in Irak einzuschließen als auch Washingtons Interesse an einer diplomatischen Lösung der Krise, die Nordkorea auslöste, als es die Existenz eines Kernwaffenprogramms zugab.¹

Das neue politische Programm trägt sowohl der Rolle der einzigartigen militärischen, politischen und wirtschaftlichen Macht der Vereinigten Staaten Rechnung als auch den Gefühlen der Amerikaner, die sich angesichts eines amorphen Feindes mit dem Namen „Terrorismus“ so verletzlich wie nie zuvor fühlen. Bis zu einem gewissen Punkt spiegelt der Wandel

auch den zunehmenden Einfluss des Verteidigungsministeriums und der nationalen Sicherheitsorganisationen auf die amerikanische Außenpolitik im Allgemeinen wider. Zugleich kann man feststellen, dass die Regierung *Bush* im Laufe ihrer Amtszeit reifer geworden ist. Dies zeigte kürzlich ihre Bereitschaft, den instinktiv eingeschlagenen Weg des konservativen Unilateralismus, für den u.a. Verteidigungsminister, Donald *Rumsfeld*, eintritt, mit der Unterstützung für den liberalen Multilateralismus anderer Akteure, darunter vor allem Außenminister Colin *Powell*, zu verbinden. „Als Folge des vielfältigen Druckes, zum Teil von innen, mehr jedoch noch von außen ausgeübt, versucht die Regierung nun, unilaterale und multilaterale Ansätze miteinander abzugleichen – sie zusammenzubringen.“²

Hier kommt China mit ins Spiel. Die „intellektuelle Konsistenz“ zwischen den beiden Polen des außenpolitischen Denkens der Regierung ist die Betonung der „Pflege“ der Beziehungen zu den globalen Akteuren, die sie seit dem 11. September als für amerikanische Interessen entscheidend einstuft, insbesondere China (und Russland).³ Passenderweise sind die Schlüsselwörter der Regierung „eine gemeinsame Grundlage suchen“ und „Unterschiede anerkennen“. Mit anderen Worten: der politische Ansatz in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen ist ein untrennbarer Bestand-

Marsha Vande Berg,
Bosch Public Policy Fellow der American
Academy in Berlin im Herbst 2002;
Asien-Expertin und Redakteurin von The
World Report, San Francisco.

teil des größeren Politikrahmens, der die Auswirkungen des 11. Septembers widerspiegelt. Er weist weder auf eine engere Beziehung von der Art der Beziehungen zu den traditionelleren Verbündeten hin noch lässt er auf weniger Gelegenheiten für Missverständnisse schließen.

Die Politik der USA wird es vielmehr sein, bei der Auswahl der Themen, von denen sie hofft, dass sie den amerikanischen Interessen im Kampf gegen den Terrorismus dienen, weiterhin auf Selektivität abzuheben und im Verlauf darauf zu achten, strategische Interessen in der Region, insbesondere Taiwan, dafür nicht aufs Spiel zu setzen.

„Strategischer Konkurrent“ China

Die Regierung von George W. *Bush* nahm im Januar 2001 ihre Amtsgeschäfte mit der Einstellung auf, dass China ein „strategischer Konkurrent“ sei, und versprach, eine härtere Gangart einzulegen als die Regierung von George *Bush* sen. oder die von Bill *Clinton*. Dem jüngeren *Bush* schwebte vor, den Aktionsradius amerikanischer Politik gegenüber Asien auszuweiten, sich auf andere amerikanische Interessen in Asien, besonders in Japan und Südasien, zu konzentrieren und die amerikanisch-chinesischen Beziehungen herunterzustufen.

Die unerfahrene Regierung wurde im April 2001 auf eine erste Probe gestellt, als ein Aufklärungsflugzeug der amerikanischen Marine mit einem chinesischen Jagdflugzeug über dem

Südchinesischen Meer zusammenstieß und dabei der chinesische Piloten den Tod fand, was zu einer elftägigen Festsetzung der amerikanischen Besatzung führte – eine Pattsituation, in der keine der beiden Seiten einlenkte. Dies führte zu angespannten Beziehungen bei gleichzeitigen chinesischen Anschuldigungen, dass amerikanische Aufklärungsaktivitäten feindliche Akte gegen eine souveräne Nation seien.

Die September-Anschläge gegen die Vereinigten Staaten fünf Monate später waren ausschlaggebend für einen Wechsel im politischen Kalkül nicht nur in Washington, sondern auch in Beijing. Nach dem 11. September begann China, einen anderen Weg einzuschlagen, und zwar als sich ankündigte, dass es potenziell zu einer Vielzahl von Differenzen mit Washington kommen könnte. China verfolgte bei der Wahrung seiner Interessen einen eher pragmatischen denn ideologischen Ansatz. So brachten offizielle Stellungnahmen Beijings Misstrauen darüber zum Ausdruck, dass mit der Präsenz amerikanischer Truppen in Zentral- und Südasien ein Präzedenzfall geschaffen wurde, vermieden aber frühere scharfen Töne.

Auch schien China daran gelegen, die USA nicht weiter zu provozieren. Einer vielfach zitierten Beobachtung zufolge werde China mit dieser Politik so lange verfahren, bis der Generationenwechsel in seiner Führungsriege zusammen mit einer durchgreifenden Umstrukturierung seiner Wirtschaft abgeschlossen ist. Des Weiteren wurde der Ansatz als eine Hinterlassenschaft des sich schrittweise zu-

rückziehenden Führungspolitikers *Jiang Zemin* angesehen, der 13 Jahre lang an der Spitze der Führung Chinas gestanden hat.

Dieser zurückhaltende Ansatz wurde in Beijing auch im Hinblick auf Zugeständnisse in bestimmten Fragen als hilfreich angesehen. Ein Beispiel dafür war Beijings Wunsch, terroristischen Anschlägen, die es einer kleinen Gruppe muslimischer Extremisten (in den meisten Fällen Uighuren aus der nordwestlichen Provinz Sinkiang) zuschrieb, Einhalt zu gebieten. Am 26. August 2002 erhielt China die Zustimmung der Vereinigten Staaten, die Islamische Bewegung von Ost-Turkestan (ETIM) auf ihre Liste der Terroristengruppen zu setzen. Der stellvertretende amerikanische Außenminister, Richard *Armitage*, machte diese Ankündigung in Beijing einen Tag, nachdem die chinesische Regierung neue Exportkontrollgesetze für Raketen veröffentlicht hatte. Offensichtlich war die Maßnahme Chinas Antwort auf die von den Vereinigten Staaten seit langem vorgebrachte Kritik, dass es bisher seinen Verpflichtungen, keine nuklearen Materialien weiterzuverbreiten, nicht nachkomme. Andererseits sahen Kritiker in der Ankündigung *Armitages* ein Tauschgeschäft, um von Beijing, einem Ständigen Mitglied im UN-Sicherheitsrat, Unterstützung für Washingtons Kampagne gegen Irak zu bekommen.

Am 28. August 2002 gaben amerikanische Botschaftsvertreter in Beijing bekannt, es gäbe Beweise, dass die ETIM einen terroristischen Bombenanschlag auf die amerikanische Botschaft in der Hauptstadt Kirgistans,

Bischkek, plane. Am 11. September 2002 nahmen die Vereinten Nationen den ersten Jahrestag der Anschläge zum Anlass, der Bitte Beijings und Washingtons nachzukommen und setzten die ETIM auf ihre eigene Liste terroristischer Organisationen.

Die Taiwan-Frage

Inzwischen hatte die chinesische Führung begonnen, einen nuancierteren Politikansatz gegenüber der Insel Taiwan, die sie als abtrünnige Provinz betrachtet, zu verfolgen. Im Gegensatz zu 1995 und 1996, als Beijing seine Raketen einsetzte, um auf Taipeh Warnschüsse abzufeuern, betont China heute die politischen und wirtschaftlichen Aspekte bei der Lösung von Problemen mit Taiwan. Zur gleichen Zeit fuhr es jedoch fort, seine Fähigkeiten für militärische Zwangsmaßnahmen zu stärken – mit 350 bis 400 Kurzstreckenraketen, die es vor der Taiwan-Straße in Stellung gebracht hatte.

Einem Bericht der *Washington Post* zufolge ging *Jiang Zemin* sogar so weit, *Bush* während eines Treffens der beiden Staatsoberhäupter am 25. Oktober 2002 auf *Bushs* Ranch in Crawford (Texas) einen überraschenden Vorschlag zu unterbreiten.⁴ Darin soll er angeboten haben, die Raketen, die zur Zeit gegenüber Taiwan stationiert sind, abzubauen oder wenigstens ihre Zahl einzufrieren, im Gegenzug zu amerikanischen Beschränkungen bei Waffenverkäufen an Taiwan.

Bush zeigte wenig Interesse an dem Vorschlag und ließ danach sowohl in den USA als auch in Beijing öffentlich

die amerikanische Politik gegenüber der Volksrepublik und Taiwan bekräftigten. Washington gab bekannt, dass es beabsichtige, Taiwan weiterhin mit den Waffen zu versorgen, die es brauche, um seinen legitimen Verteidigungsbedürfnissen unter dem Taiwan Relations Act von 1979 nachzukommen.

Die Regierung bekräftigte auch, dass sie die „Ein-China-Politik“ respektiere, ebenso wie die drei Kommuniqués, die die Grundlage dieser Politik sind. Diese Kommuniqués von 1972, 1979 und 1982 erkennen Chinas Position gegenüber Taiwan an, drücken Amerikas Interesse an einer friedlichen Lösung der Taiwan-Frage durch die Chinesen selbst aus und wahren die entscheidende Rolle der Vereinigten Staaten bei der Versorgung Taiwans mit begrenzten Defensivwaffen.

Zugleich erklärte die Regierung, dass sie Schritte ergreifen werde, um einen umfangreichen Waffenverkauf an Taipeh abzuschließen, der im April 2001 erstmals angekündigt worden war. In einem Brief vom Pentagon an den scheidenden demokratischen Vorsitzenden des Senatsausschusses für Auswärtige Beziehungen, Joseph Biden, vom 21. November 2002, sagte die Regierung, sie plane, die verbleibenden 875 Millionen Dollar teuren Defensivwaffen noch an Taiwan zu verkaufen. Alles zusammen genommen stellt dieses Rüstungspaket den umfassendsten Verkauf an Taipeh seit 1992 dar und schließt Seepatrouillenflugzeuge, U-Boote und Zerstörer der Kidd-Klasse sowie verbesserte Luft-Luft-Raketen ein.

Intensivierung der Beziehungen

Trotz der hohen Wahrscheinlichkeit, dass Spannungen in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen wieder aufkommen können – oder vielleicht gerade deswegen –, fanden während der Amtszeit *Bushs* mehr Treffen und Kontakte auf hoher Ebene statt als in der Zeit der vorherigen Regierungen. Zusätzlich zu drei hochrangigen Treffen zwischen *Bush* und *Jiang Zemin* sowie anderen auf hoher Ebene der beiden Regierungen gehörten zu den Kontakten auch Gespräche zwischen den Militärs, die im November 2002 wieder aufgenommen wurden. Dies war auf dem Treffen *Bush/Zemin* im Oktober entschieden worden. Sie waren von Seiten des Pentagons seit dem Zwischenfall mit dem Aufklärungsflugzeug im April 2001 auf Eis gelegt worden.

Zwar gab es Fortschritte bei den vertrauensbildenden Maßnahmen, doch ein Opfer der engeren Zusammenarbeit auf der Front der Terrorismusbekämpfung war das vorherige amerikanische Beharren auf Chinas Einhaltung der Menschenrechte, insbesondere die schon lange bestehende amerikanische Sensibilität im Bereich Religionsfreiheit, Minderheitenrechte und ethnischer Rechte.⁵

Die Antiterrororkampagne wird wahrscheinlich sogar über die Menschenrechte hinaus noch einige andere bilaterale Problemfelder im amerikanisch-chinesischen Verhältnis überschatten. Selbst die Berichte von hochgepriesenen amerikanischen Kommissionen sorgen nur kurzfristig für Schlagzeilen, bevor sie aus dem öf-

fentlichen Gedächtnis verschwinden. Die Exekutivkommission des Kongresses, eingerichtet, um im Austausch für die Zustimmung des Kongresses zu dauerhaften Handelsbeziehungen mit China die Einhaltung der Menschenrechte zu überwachen, veröffentlichte im Oktober 2002 ihren ersten Jahresbericht mit wenig Pomp.

Die amerikanische China-Kommission, ein 120 Mitglieder starkes Gremium, wurde im Jahr 2000 eingerichtet, um die sicherheitspolitischen Auswirkungen der amerikanischen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit China zu überprüfen, und hat auch im vergangenen Jahr ihren ersten Bericht abgeliefert. Mit einer einzigen abweichenden Stimme gab die Kommission über 40 Empfehlungen zur Verbesserung der amerikanischen China-Politik ab. Auch die Empfehlungen erhielten Schlagzeilen, als sie drei Tage nach einem Bericht des Pentagons über die chinesische Militärmacht, der das Schreckgespenst von beträchtlich höheren Verteidigungsausgaben auf Seiten Chinas am Horizont aufziehen ließ, erschienen. Sie verschwanden jedoch kurz darauf in den Archiven.

Sogar Republikaner, die im neuen 108. Kongress die Mehrheit haben, werden wahrscheinlich ihre Initiativen überschattet sehen von den Interessen des Weißen Hauses im Kampf gegen den Terrorismus. Das Aktionspotenzial für den Sturz des irakischen Präsidenten, Saddam *Hussein*, und für die weitere Unterminierung von Al *Khaida* wird sicherlich zu einem ungewöhnlich hohen Maß an Unterordnung unter das Weiße Haus führen.

Grundsätzliche Einstellungen

Seit dem Massaker an den für mehr Demokratie demonstrierenden Chinesen auf dem Tienanmen-Platz im Juni 1989 hat die amerikanische politische Elite grob drei Positionen gegenüber der amerikanischen China-Politik eingenommen:⁶

Die erste Gruppe tendiert zu einer moderaten Haltung und befürwortet eine weniger konfrontative Haltung gegenüber China. Ihre Befürworter halten ein stärkeres amerikanisches Engagement für den angemessensten Weg, die aufkommende Macht in die Bahnen internationaler Aktivität zu lenken, die mit amerikanischen Interessen vereinbar sind. Diese Politik wurde überwiegend von den Regierungen von *Bush* sen. und Bill *Clinton* verfolgt.

Die zweite Gruppe, zu der sich viele aus der amtierenden *Bush*-Regierung zählen, ist weniger geneigt, Beijings Bedenken entgegenzukommen. Statt zu versuchen, die Volksrepublik von den Vorteilen internationaler Kooperation zu überzeugen, plädiert diese Gruppe für die Aufrechterhaltung militärischer Stärke der Vereinigten Staaten als Gegengewicht zur wachsenden Macht Chinas in Asien. Sie sind auch für eine harte Haltung bei Konflikten, die die Wirtschaft, die Weiterverbreitung von Waffen oder andere Themen betreffen, sowie für eine enge Zusammenarbeit mit den traditionellen Verbündeten und Freunden Amerikas in der Region, um jeglichem selbstbewussten Auftreten oder jeglicher

Störung von Seiten Beijings zu begegnen.

Der dritte, eher konfrontative Ansatz wird von denjenigen vertreten, die erst nach einer fundamentalen Veränderung des politischen Systems Chinas eine reale Chance für eine konstruktive Beziehung der USA zu China sehen.

Bis auf Weiteres wird die zweite Gruppe wahrscheinlich die einflussreichste in Washington bleiben. Dennoch hat sich ihr Einfluss verändert auf Grund der fast ausschließlichen Konzentration der Regierung auf ihre beiden eng verwandten Sorgen: den Kampf gegen den Terror und den Umgang mit Saddam *Hussein* und Irak.

In der Zwischenzeit scheint *Bushs* Kampf gegen den Terrorismus zumindest an zwei innenpolitischen Fronten erfolgreich zu sein. Erstens beantwortet er die Sicherheitsbedürfnisse der Amerikaner in der Welt nach dem 11. September. Zweitens sorgt er für eine Besänftigung der Falken-Fraktion der republikanischen Wählerschaft bei einer Reihe von Themen einschließlich der Taiwan- und China-Politik generell (so lange *Bush* hin und wieder seine Unterstüt-

zung für die taiwanesischen Sicherheitsbedürfnisse bekräftigt). *Bushs* selektive Auswahl der Themen, die er als entscheidend für den Kampf gegen den Terrorismus ansieht, war auch für China vorteilhaft; es konnte bessere Beziehungen mit Washington mit seiner eigenen wirtschaftlichen Entwicklung inmitten eines dramatischen Führungswechsels verbinden.

Niemand kann vorhersagen, ob und wie schnell sich diese Umstände ändern werden, würden sich solche Dinge wiederholen wie die versehentliche Bombardierung der chinesischen Botschaft durch NATO-Kampflugzeuge, das Tienanmen-Massaker oder ein wirkliches Säbelrasseln gegenüber Taiwan. Doch diese günstige Zeit wird vielleicht nur bis 2008 andauern, bis zu den Olympischen Spielen in China und bis zum Ende einer möglichen zweiten Amtszeit *Bushs* (vorausgesetzt, seine Popularität in der Bevölkerung hält an). Bis dahin kann viel passieren, um die amerikanisch-chinesischen Beziehungen über den derzeitigen, rein taktischen Ansatz, den beide verfolgen, hinaus zu stärken – oder zu schwächen. Die zweite Variante wäre jedoch sicherlich nicht wünschenswert.

Anmerkungen

¹ Ausführlich hierzu: Joachim *Krause*, Nordkorea und Irak. Unterschiedliche Maßstäbe in der Bewertung, S. 43–48.

² Interview der Autorin mit Prof. em. Robert *Scalapino*, Universität Berkeley.

³ Vgl. Walter *Russell Mead*, in: *Financial Times*, 2.10.2002.

⁴ Vgl. *Washington Post*, 10.12.2002.

⁵ „Für mich ist klar, dass die Lockerung bei Menschenrechtsfragen ein Opfer der engeren Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung ist“, so James *Lilly*, amerikanischer Botschafter in China von 1989 bis 1991, in einem Artikel in: *The Boston Globe*, 17.12.2002.

⁶ Vgl. Congressional Research Service, Issue Brief for Congress, 21.11.2002.