

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Michael Kolkmann

Die China-Politik der USA

Konzepte – Erfahrungen – Perspektiven

S 9
April 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlußfolgerungen**
- 7 **Einführung**
- 8 **Zentrale Bestimmungsfaktoren des bilateralen Verhältnisses**
 - 8 Wirtschaft
 - 9 Sicherheitsfragen
 - 9 Menschenrechte
- 10 Unterschiedliche Denkschulen in der amerikanischen China-Politik
- 11 Politische Koalitionen in der China-Politik: der US-Kongreß mit eigenen Schwerpunkten
- 13 *Die Congressional-Executive Commission on China (CECC)*
- 14 *Die US-China Economic and Security Review Commission (USCC)*
- 14 *Die Taiwan-Arbeitsgruppen (Taiwan Caucuses)*
- 15 Das China-Bild in der amerikanischen Öffentlichkeit
- 17 **Die amerikanische China-Politik im Übergang von Clinton zu Bush**
- 19 **Bilaterale Problemfelder**
 - 19 Sicherheitspolitische Herausforderungen für die USA im asiatischen Raum: Hainan, Taiwan und Nordkorea
 - 22 WTO, Outsourcing und Währungsfragen: Wirtschaftsbeziehungen zwischen Konflikt und Kooperation
 - 23 Religionsfreiheit und Menschenrechts-resolutionen: Eine neue Rhetorik der Administration
- 25 **Die China-Politik der Bush-Administration: erste Bilanz und Ausblick**
- 27 **Abkürzungen**

Die China-Politik der USA.

Konzepte – Erfahrungen – Perspektiven

Keine andere regionale Großmacht nimmt einen prominenteren Platz in der Außenpolitik der USA ein als die Volksrepublik China. Der rasante politische, wirtschaftliche und militärische Aufstieg Pekings fordert die amerikanische Vormachtstellung im asiatisch-pazifischen Raum heraus. Noch im Wahlkampf 2000 hatte George W. Bush China als »strategischen Wettbewerber« der USA bezeichnet und damit eine Abkehr vom Konzept der »strategischen Partnerschaft« seines Vorgängers Clinton angedeutet.

Die amerikanische China-Politik steht seit Ende des Kalten Krieges in einem Spannungsfeld aus zunehmend intensiveren wirtschaftspolitischen Beziehungen einerseits und wachsenden sicherheitspolitischen Bedenken andererseits, zu denen die militärische Aufrüstung Chinas und ungelöste Konflikte etwa um Taiwan Anlaß geben.

Die Studie untersucht die amerikanische China-Politik unter Präsident George W. Bush und die Faktoren, von denen sie bestimmt wird. Hat Bush seine Ankündigung, den sicherheitspolitischen Interessen der USA in den Beziehungen zu China Vorrang einzuräumen, wahr gemacht? Welche Rolle spielt der Kongreß in der China-Politik? Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem amerikanisch-chinesischen Verhältnis für die deutsche und die europäische Politik? Wie die USA ihre Beziehungen zu Peking gestalten, ist auch für Europa und seine Interessen in dieser wirtschaftlich zunehmend wichtiger werdenden Region von großer Bedeutung. Die Konvergenz des amerikanischen und des deutschen bzw. europäischen Politikansatzes gegenüber China ist daher zu einem Angelpunkt in den transatlantischen Beziehungen geworden. Dies zeigt sich derzeit vor allem an der heiklen Frage einer möglichen Aufhebung des EU-Waffenembargos gegenüber der Volksrepublik.

Die Studie skizziert zunächst die zentralen Bestimmungsfaktoren des amerikanisch-chinesischen Verhältnisses in den drei Bereichen Wirtschaft, Sicherheit und Menschenrechte. Anschließend werden die beiden wichtigsten Denkschulen in der amerikanischen Debatte über die China-Politik erläutert, die *Engagement*- und die *Bedrohungs*-Schule. Eine nicht zu unterschätzende Rolle für die China-Politik der Administration spielt zudem der Kongreß, dessen Haltung

gegenüber der Volksrepublik wiederum durch spezifische politische Konstellationen, aber auch durch das China-Bild in der amerikanischen Öffentlichkeit bestimmt wird.

Ausgehend von diesen Einflußfaktoren untersucht die Studie die China-Politik der Regierung Bush auf drei konkreten Politikfeldern: (1) Taiwan und die Position der USA im asiatischen Raum in sicherheitspolitischer Hinsicht, (2) Handelsfragen und (3) Menschenrechtspolitik. Die Arbeit schließt mit einer Bilanz der ersten Amtszeit Präsident Bushs und einem Ausblick auf die mögliche Entwicklung der China-Politik der USA sowie auf deren Folgen für die deutsche und die europäische Politik.

Die Studie kommt zu folgenden Schlußfolgerungen:

- ▶ Die USA sehen sich in China mit einem Staat konfrontiert, zu dem sie gute und expandierende, wenn auch nicht störungsfreie Wirtschaftsbeziehungen unterhalten, der ihnen jedoch aus sicherheitspolitischer Perspektive zum Konkurrenten erwachsen könnte. Trotz der kritischen Töne vor seinem Amtsantritt hat Präsident Bush gegenüber China weitgehend eine Strategie des *Engagement* verfolgt. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 kooperierten China und die USA im Krieg gegen den internationalen Terrorismus.
- ▶ Eine militärische Eskalation im Konflikt zwischen China und Taiwan dürfte aufgrund unterschiedlicher Einschätzungen der Rolle und Bedeutung Taiwans durch die USA einerseits, die EU und ihre Mitgliedstaaten andererseits zu einer erheblichen Belastung der transatlantischen Beziehungen führen.
- ▶ Solange die USA Chinas Unterstützung für die Herausforderungen in Nordkorea, im Irak und im Krieg gegen den Terrorismus benötigen und solange China die amerikanische Unterstützung für den eigenen wirtschaftlichen Reformprozeß als wichtig erachtet, dürften positive bilaterale Beziehungen für die USA hohe außenpolitische Priorität haben.
- ▶ Der Kongreß wird in der amerikanischen China-Politik in den kommenden Jahren eine gewichtigere Rolle spielen. Während die Abgeordneten nach dem 11. September 2001 zunächst durch die gesetzgeberischen Erfordernisse des Anti-Terror-Krieges absorbiert waren, dürften sie sich künftig in der China-Politik – vor allem in bezug auf den Taiwan-Konflikt – wieder stärker zu Wort melden.
- ▶ Die in den neunziger Jahren gerade im Kongreß so zentrale Fragestellung der Menschenrechte in China ist in unabhängige Kommissionen ausgelagert worden und prägt den parlamentarischen China-Diskurs nicht mehr so stark wie früher. Die Administration dagegen hat der US-Menschenrechtspolitik gegenüber China durch die Betonung der Religionsfreiheit neue Dynamik gegeben – und sich damit aber zugleich von der Stoßrichtung der EU-Menschenrechtspolitik entfernt.
- ▶ In der amerikanischen China-Politik stehen sich nicht Demokraten und Republikaner gegenüber, sondern konservative Republikaner und linksliberale Demokraten auf der einen sowie moderate Demokraten und Republikaner auf der anderen Seite. Damit ist die China-Politik der USA durch ein spezifisches, von anderen Themen abweichendes Konfliktlinienmuster geprägt, das ihre Berechenbarkeit und Beeinflußbarkeit erschwert.
- ▶ Für Deutschland und Europa birgt vor allem eine mögliche Aufhebung des EU-Waffenembargos viel Potential für einen transatlantischen Konflikt. Die deutschen und europäischen Akteure sollten daher berücksichtigen, daß dieser Frage auf amerikanischer Seite, und zwar sowohl in der Administration und im Kongreß als auch in der Öffentlichkeit, ein großer Stellenwert eingeräumt wird, der weit über die praktischen Fragen möglicher Waffenlieferungen hinausgeht. Eine Annäherung der Positionen zur Taiwan-Frage und zum künftigen EU-Rüstungsexportregime gegenüber China würde eine Verständigung zwischen den USA und den EU-Staaten darüber, wie mit einem aufstrebenden China umgegangen werden soll, sehr erleichtern.

Einführung

In der Zeit zwischen der Normalisierung der bilateralen Beziehungen unter Präsident Richard M. Nixon zu Beginn der siebziger Jahre und dem Ende der achtziger Jahre wurde die amerikanische China-Politik im großen und ganzen parteiübergreifend und in Kooperation zwischen Exekutive und Legislative gestaltet: Die Administration gab den chinapolitischen Kurs vor, der Kongreß unterstützte den Präsidenten in der Regel in seiner Politik.

Zwei Ereignisse waren es, die im Jahre 1989 den weitgehenden Konsens in der amerikanischen China-Politik zerbrechen ließen: das Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens im Juni 1989, das viele China-Kritiker und Menschenrechtsbefürworter im Kongreß dazu veranlaßte, sich aktiver in die China-Politik einzubringen, und das Ende des Kalten Krieges wenige Monate später. War das Verhältnis zwischen den USA und China zu Zeiten des Ost-West-Konflikts trotz aller Gegensätze von der gemeinsamen strategischen Gegnerschaft gegenüber der Sowjetunion gekennzeichnet, so markierte das Ende des Kalten Krieges einen Einschnitt in den US-chinesischen Beziehungen, in dessen Folge sicherheitspolitische Positionen neu definiert und handelspolitischen Kalkülen sowie dem Aspekt der Menschenrechte stärkere Bedeutung zugemessen wurden. Die folgenden Administrationen unter den Präsidenten George H.W. Bush und Bill Clinton hatten größere Schwierigkeiten, eine konsistente China-Politik zu verfolgen, als ihre Vorgänger.¹

Durch den wachsenden Einfluß innenpolitischer Faktoren auf die amerikanische China-Politik erweiterte sich in den neunziger Jahren die politische Agenda zwischen beiden Staaten. Auf amerikanischer Seite vergrößerte sich zudem der Kreis der Akteure in der China-Politik. Insbesondere die Mitglieder des Kongresses spielten auf diesem Gebiet fortan eine zunehmend aktive Rolle. Es waren nun nicht mehr

nur die Auswärtigen Ausschüsse, die die China-Politik der Administration begleiteten, sondern auch die Ausschüsse für Handel, Wirtschaft, Landwirtschaft und Verteidigung. Gerade die jährlich zu entscheidende Frage, ob China der Meistbegünstigungsstatus (*most-favored-nation status* – MFN) zuzuerkennen sei, der die für Nicht-Marktwirtschaften eigentlich vorgesehenen Handelsbeschränkungen aussetzt, wurde von den Abgeordneten gern als Instrument genutzt, um eine ganze Reihe von Themen der bilateralen Beziehungen auf die politische Agenda zu setzen. So wurde es in den neunziger Jahren unter den Kongreßmitgliedern geradewegs zu einem Ritual, einmal jährlich öffentlich die schlechte Situation der Menschenrechte in China sowie handels- und wirtschaftspolitische Praktiken Pekings zu kritisieren, um der Volksrepublik anschließend dann doch den MFN-Status für ein weiteres Jahr zu gewähren. Es war ein Rollenspiel, in dem der Kongreß den Part des »Bad Cop« gegenüber China übernahm, während die Exekutive als »Good Cop«² auftreten durfte.

¹ Vgl. zum Hintergrund die folgenden drei Beispiele: Ramon H. Myers/Michel C. Oksenberg/David Shambaugh (Hg.), *Making China Policy. Lessons from the Bush and Clinton Administrations*, Lanham, MD, u.a. 2001; David M. Lampton, *Same Bed, Different Dreams. Managing U.S.–China Relations 1989–2000*, Berkeley 2001; Robert S. Ross (Hg.), *After the Cold War: Domestic Factors and U.S.–China Relations*, Armonk/London 1998.

² James L. Schoff, *The 108th Congress: Asia Pacific Policy Outlook*, in: National Bureau of Asian Research Briefing Paper, 11 (Januar 2003), <www.nbr.org/publications/briefing/108th/108thText.html>.

Zentrale Bestimmungsfaktoren des bilateralen Verhältnisses

Die Beziehungen zwischen den USA und der Volksrepublik China werden vor allem von zwei politischen Dimensionen geprägt: wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen. Während die wirtschaftliche Kooperation zwischen beiden Seiten wächst, existieren im Bereich der Sicherheitspolitik gleich mehrere Konfliktfelder. Je nach dem, welche Prioritäten sie setzen, wägen die amerikanischen Akteure in Exekutive und Legislative die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gegen die sicherheitspolitischen Risiken unterschiedlich ab.

Wirtschaft

Unter Bill Clinton, der bei seinem Amtsantritt im Januar 1993 versprach, er werde sich als Präsident »wie ein Laserstrahl«³ auf die Wirtschaft konzentrieren, konnten die USA ihre wirtschaftliche Vormachtstellung behaupten und weiter ausbauen. Als Clinton im Januar 2001 aus dem Amt schied, wuchs die amerikanische Wirtschaft im 119. Monat in Folge.⁴ Das binnenwirtschaftliche Programm des Präsidenten stand dabei in direktem Zusammenhang mit der Außenwirtschaftspolitik. Außenpolitik, so das Credo der Clinton-Administration, könne keine weltpolitischen Wunder mehr bewirken, aber um so mehr dazu dienen, die amerikanische Wirtschaft durch die Eroberung von neuen Märkten und die Steigerung des Exports voranzubringen, das Handelsbilanzdefizit abzubauen und mehr Mittel für Forschung, Bildung und Erziehung freizusetzen.

Das besondere Augenmerk der Clinton-Administration galt dabei den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit China. Die Volksrepublik gehört zu den wichtigsten Handelspartnern der USA; das Volumen des Warenaustauschs zwischen beiden Seiten ist in den letzten beiden Dekaden enorm angestiegen, von einer

Milliarde US-Dollar im Jahr 1978 auf 116 Milliarden US-Dollar im Jahr 2000. Im Jahr 2004 lag das Volumen bei 190 Milliarden US-Dollar. Damit ist China als »Werkstätte Amerikas«⁵ nach Kanada und Mexiko der drittgrößte Handelspartner der USA und die zweitgrößte Quelle der amerikanischen Importe.⁶ China profitiert dabei von einem unvermindert starken Wirtschaftswachstum. Zwischen den Jahren 1998 und 2003 ist das chinesische Bruttoinlandsprodukt im Jahresdurchschnitt um acht Prozent gestiegen, im Jahr 2003 lag die Steigerungsrate sogar bei 9,1 Prozent.⁷

Das schnelle Wachstum Chinas hat dessen Anteil am weltweiten Handel stark ansteigen lassen. Während das globale Exportwachstum zwischen 1995 und 2000 bei rund fünf Prozent lag, stiegen die Ausfuhren Chinas um elf Prozent pro Jahr.⁸ Bei der Einwerbung von ausländischen Direktinvestitionen ist es China im Jahr 2003 laut einem Bericht der OECD erstmals gelungen, die USA zu überholen. Dort sanken sie von 167 Milliarden US-Dollar im Jahre 2001 über 72 Milliarden im Jahr 2002 auf nunmehr 40 Milliarden im Jahr 2003. Die Volksrepublik dagegen konnte für 2003 53 Milliarden US-Dollar an ausländischen Direktinvestitionen verbuchen, ein leichtes Plus gegenüber dem Jahr 2002.⁹ Im ersten Halbjahr 2004 stieg die Summe der ausländischen Direktinvestitionen in China um

5 Chinesisch-amerikanische Handelsquerelen. Beiderseitige Irritationen und Drohungen, in: Neue Zürcher Zeitung, 26.7.2004.

6 Vgl. Bates Gill/Sue Anne Tay, Partners and Competitors. Coming to Terms with the U.S.–China Economic Relationship, April 2004, <www.csis.org/china/0404_partners.pdf>.

7 Winfried Jung, Chinas Wirtschaft zur Jahresmitte 2004. Politischer Kurzbericht des Länderbüros China der Konrad-Adenauer-Stiftung, Juli 2004, <www.kas.de/db_files/dokumente/laenderberichte/7_dokument_dok_pdf_5114_1.pdf>.

8 Margot Schüller, Chinas wirtschaftlicher Aufstieg – Auslöser von Euphorie und Bedrohungsängsten, in: China Aktuell, Januar 2004, S. 40–47 (43).

9 Vgl. Michael R. Sesit, China Overtakes U.S. as Magnet For Foreign Direct Investment, in: The Wall Street Journal, 28.6.2004; vgl. auch K. C. Fung/Lawrence J. Lau/Joseph S. Lee, U.S. Direct Investment in China, Washington, DC: AEI Press, 2004, S. 127–156.

3 Joe Klein, The Natural. The Misunderstood Presidency of Bill Clinton, New York: Doubleday, 2002, S. 44.

4 Stephan G. Bierling, Das Ende des langen Booms? Die amerikanische Wirtschaft unter Bill Clinton und George W. Bush, in: ders./Reinhard C. Meier-Walser (Hg.), Die Clinton-Präsidentschaft – ein Rückblick, München: C.H. Beck, 2001, S. 27–34 (27f).

weitere zwölf Prozent auf insgesamt 33,9 Milliarden US-Dollar.¹⁰

Trotz eines Anstiegs der US-Exporte nach China um 76 Prozent während der vergangenen drei Jahre blieben die bilateralen Handelsbeziehungen asymmetrisch: Für das Jahr 2003 belief sich das Handelsbilanzdefizit der USA gegenüber China auf 135 Milliarden US-Dollar.¹¹ Zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg haben die USA damit heute einen bedeutenden Handelspartner, der weder ein politischer Partner noch ein militärischer Alliiertes ist.¹²

Sicherheitsfragen

Während sich die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der Volksrepublik China im großen und ganzen positiv entwickeln, stellt sich das Verhältnis deutlich konfliktreicher dar, sobald sicherheitspolitische Erwägungen ins Spiel kommen. Für die USA geht es dabei um die Frage, wie sie auf die zunehmend dominanteren politische, wirtschaftliche und militärische Rolle Chinas im asiatischen Raum reagieren sollen.

Dem Taiwan-Problem kommt für die USA in dieser Hinsicht eine Schlüsselstellung zu. Einerseits bekennt sich die US-Regierung seit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Volksrepublik 1979 zu dem von Peking propagierten Ein-China-Prinzip. Andererseits unterhalten die USA unterhalb der diplomatischen Ebene auf breiter Fläche Sonderbeziehungen zu Taiwan, die sich auf den vom amerikanischen Kongress verabschiedeten Taiwan Relations Act (TRA) von 1979 stützen. In diesem Gesetz wird eine Bedrohung der Sicherheit Taiwans als Bedrohung US-amerikanischer Interessen definiert. Lieferungen modernster Defensivwaffen an Taiwan werden mit den Zusagen des TRA gerechtfertigt und sind ein ständiger Streitpunkt zwischen Peking und Washington.

Verkompliziert wird die Situation durch Pläne des taiwanesischen Präsidenten Chen Shui-bian, die Unabhängigkeit Taiwans formal zu kodifizieren, zum Beispiel durch ein Referendum über eine neue taiwanische Verfassung, welches für das Jahr 2006 anvisiert ist. Die Kampagne für ein solches Referendum war im Frühjahr 2004 bereits Teil des Präsidenten-

schaftswahlkampfes Chens. Präsident Bush hat Chen daraufhin mehrfach davor gewarnt, die Stabilität in der Region zu gefährden.¹³ Die Volksrepublik lehnt ein Referendum strikt ab und hat angekündigt, es zur Not mit Gewalt zu verhindern.

Als größte Herausforderung für das amerikanisch-chinesische Verhältnis dürften also die Spannungen zwischen China und Taiwan gelten, nicht zuletzt deshalb, weil die Vereinigten Staaten hier stark involviert sind. Für die Volksrepublik China ist Taiwan eine innenpolitische Angelegenheit und das amerikanische Engagement somit eine Herausforderung in so zentralen Fragen wie die der nationalen Souveränität und territorialen Integrität. Durch eine Wiedervereinigung mit Taiwan soll die nationale Souveränität und die territoriale Einheit Chinas beibehalten bzw. überhaupt erst wiederhergestellt werden.

Gesteigert wird das sicherheitspolitische Konfliktpotential zwischen beiden Seiten seit geraumer Zeit durch eine zunehmend aggressive Modernisierung des chinesischen Militärs, dessen Budgetaufwendungen seit dem Jahre 1989 zweistellig wachsen. Experten veranschlagen den offiziellen chinesischen Verteidigungshaushalt auf mehr als 20 Milliarden US-Dollar pro Jahr, schätzen jedoch, daß er zusammen mit den verdeckten Ausgaben beim Dreifachen dieses Wertes liegen könnte.¹⁴ An der Taiwan gegenüberliegenden Küste Chinas sind inzwischen etwa 600 Kurzstreckenraketen stationiert. Diese Entwicklung setzt die Taiwan-Frage ganz oben auf die US-chinesische Agenda.

Menschenrechte

Eine weitere Streitfrage in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen sind die Menschenrechte.¹⁵ Dieses Thema steht seit Sommer 1989, als der Aufstand auf

¹³ Vgl. Erich Shih, *The Conduct of U.S.-Taiwan Relation 2000-2004*, Washington, DC: Brookings Institution, Center for Northeast Asian Policy Studies, Oktober 2004 (Working Paper), bes. S. 6-9, <www.brookings.edu/fp/cnaps/papers/shih2004.pdf>.

¹⁴ Die genauen Werte schwanken; siehe die Synopse der unterschiedlichen Einschätzungen bei: Hanns Günther Hilpert/Gudrun Wacker, *China und Japan: Kooperation und Rivalität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2004 (S 16/04), S. 21f.

¹⁵ Vgl. Merle Goldman, *The Importance of Human Rights in U.S. Policy Toward China*, in: Thomas A. Metzger/Ramon H. Myers (Hg.), *Greater China and U.S. Foreign Policy. The Choice between Confrontation and Mutual Respect*, Stanford 1996, S. 76-83.

¹⁰ Vgl. Jung, *Chinas Wirtschaft zur Jahresmitte 2004* [wie Fn. 7].

¹¹ Vgl. die Webseite des U.S.-China Business Council: <www.uschina.org/statistics/tradetable.html>.

¹² Vgl. Gill/Tay, *Partners and Competitors* [wie Fn. 6].

dem Platz des Himmlischen Friedens in Peking blutig niedergeschlagen wurde, auf der bilateralen Tagesordnung. Dabei waren unter den Augen der Weltöffentlichkeit Hunderte zumeist junge Demonstranten ums Leben gekommen, Tausende wurden verletzt. Im innenpolitischen Diskurs der USA wurden die Ereignisse vom Juni 1989 zu einem Symbol für Chinas Umgang mit den Menschenrechten. Zwar ist es im Verlaufe der neunziger Jahre zu einer Reihe von Verbesserungen auf diesem Gebiet gekommen, zugleich hat sich jedoch der Begriff der Menschenrechte erweitert, so daß man sich seit neuestem unter dem »Menschenrechtsschirm« (*human rights umbrella*)¹⁶ zunehmend auch mit Zwangs- und Gefängnisarbeit, Religionsfreiheit sowie Fragen der Familienplanung befaßt. Die Menschenrechtsbilanz der chinesischen Regierung blieb weiterhin defizitär. Ende der neunziger Jahre etwa verbot die Pekinger Führung die Falun Gong, eine Gruppe, die sich der Kombination von buddhistischen und taoistischen Meditationspraktiken verschrieben hatte. Anlässlich des Gedenktages des 50jährigen Bestehens der Volksrepublik ging sie massiv gegen mögliche Störer der Feierlichkeiten vor. Desgleichen unterdrückte die Regierung in den letzten Jahren demokratische Kräfte, die eine neue politische Partei, die China Democracy Party, gründen wollten. Laut einer Schätzung von *Amnesty International* sitzen derzeit noch etwa 200 Beteiligte des Aufstands vom Juni 1989 in chinesischen Gefängnissen.

Daß die Menschenrechtsfrage immer wieder zu politischen Auseinandersetzungen zwischen China und den Vereinigten Staaten führt, erklärt sich auch mit dem grundlegend unterschiedlichen Verständnis des Begriffs in beiden Ländern: Für die USA sind Menschenrechte eine universale Norm, die sich aus den Prinzipien des klassischen Liberalismus und Individualismus ableiten läßt. Mehr noch, in der amerikanischen Deutung der Menschenrechte spiegelt sich das eigene Demokratieverständnis. In China aber werden Menschenrechte nicht im individuell-liberalen Sinne, sondern vor allem als soziale bzw. materielle Versorgungsansprüche verstanden.¹⁷

¹⁶ Kerry Dumbaugh, *Interest Groups: Growing Influence*, in: Myers/Oksenberg/Shambaugh (Hg.), *Making China Policy* [wie Fn. 1], S. 113–148 (126).

¹⁷ Vgl. Michael Minkenberg, *Zwischen Weltpolitik und Innenpolitik: Die amerikanisch-chinesischen Beziehungen nach dem Kalten Krieg*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 9 (1999) 1, S. 73–100 (89f).

Unterschiedliche Denkschulen in der amerikanischen China-Politik

Ein Blick auf die Akteure der China-Politik im politischen System der USA zeigt, daß diese sich nicht entlang der parteipolitischen Trennlinien gruppieren. Die Brüche verlaufen vielmehr durch die beiden großen politischen Parteien und ihre Parlamentsfraktionen hindurch und konstituieren ungewöhnliche Koalitionen zwischen linksliberalen Demokraten und konservativen Republikanern einerseits, die ihre Vorhaltungen gegenüber der chinesischen Führung offensiv artikulieren, und moderaten Demokraten und Republikanern andererseits, die eher einen kooperativen Modus operandi mit der Volksrepublik anstreben.

Die Vertreter der einen Seite, die gewöhnlich als *Engagement*-Schule bezeichnet wird, sind überwiegend der Auffassung, daß die längerfristigen politischen und wirtschaftlichen Trends der Herausbildung von Demokratie und Marktwirtschaft in der Volksrepublik förderlich sind und daher unterstützt werden sollten. Konfrontative Materien im bilateralen Verhältnis sollten nach ihrer Überzeugung so konfliktarm wie möglich gehalten, Bereiche von gemeinsamem Nutzen ausgebaut werden. Die Anhänger dieser Schule erwarten, daß mit dem wirtschaftlichen Aufstieg der Volksrepublik sukzessive auch eine größere internationale Rolle Chinas einhergeht. Dies werde Chinas Interesse an stabilen internationalen Beziehungen stärken, was sich wiederum positiv auf seine weitere wirtschaftliche Entwicklung auswirken werde.

Die Befürworter des *Engagement*-Ansatzes spekulieren also auf einen Spill-over-Effekt: Eine solide Wirtschaftsentwicklung und größere wirtschaftliche Freiheiten der chinesischen Bevölkerung sollen demnach zu politischem und gesellschaftlichem Wandel führen, etwa zu mehr politischen Teilhaberechten. Damit sich diese erhofften Trends erfüllen, treten die *Engagement*-Verfechter für eine Intensivierung der bi- und multilateralen Kooperation mit der chinesischen Führung ein. Sie verlangen die Aufhebung aller Sanktionen, die nach dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens im Jahre 1989 von den USA verhängt wurden.¹⁸ Damit werde auch dem Eindruck entgegengewirkt, daß die USA den wirtschaftlichen Aufstieg Chinas blockieren oder verzögern wollten. Auch solle Peking Hilfe bei der Umsetzung der WTO-

¹⁸ Vgl. Nicholas R. Lardy, *Integrating China into the Global Economy*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2002, S. 166f.

Obligationen angeboten werden, wie es etwa bereits Australien, Kanada und die EU praktizieren.

Wichtige Vertreter der *Engagement*-Denkschule arbeiten insbesondere im Außenministerium und im Büro des US-Handelsbeauftragten der Bush-Administration. Im Kongreß findet diese Position vor allem bei wirtschaftskonservativen Republikanern und den »Neuen Demokraten« (New Democrats) Unterstützung, die sich im Democratic Leadership Council (DLC) und im New Democrat Caucus (NDC) zusammengeschlossen haben. Die »Neuen Demokraten« zeichnen sich gegenüber dem Mainstream ihrer Partei durch prononciert wirtschaftsfreundliche Positionen, eine Konzentration auf die neuen Technologien und durch innovative Akzente in Haushalts- und Steuerfragen aus. Im Oktober 2004 zählten sich 76 von 208 Demokratischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus und 19 von 48 Demokratischen Senatoren zu dieser Gruppe.¹⁹

Den *Engagement*-Befürwortern stehen Politiker und Experten gegenüber, die eine eher pessimistische Einschätzung der Situation in der Volksrepublik eint und die unter dem Etikett *Bedrohungs*-Schule zusammengefaßt werden können. Bei den Vertretern dieser Richtung überwiegen die Befürchtungen vor der zukünftigen regionalen und globalen Rolle Chinas. Vor den Terroranschlägen vom 11. September 2001 sahen diese Kritiker in China lediglich einen potentiellen Hauptkonkurrenten (*peer competitor*) der USA, der weitaus mächtiger und gefährlicher werden könnte als alle Hegemone, mit denen sich die USA im zwanzigsten Jahrhundert konfrontiert sahen.²⁰ Die Kombination von wachsender chinesischer Macht und dem Desinteresse der Vereinigten Staaten, dem Einhalt zu gebieten, seien die Voraussetzungen für einen Wettstreit um die Vormachtstellung in Asien.²¹

Der stellvertretende Verteidigungsminister Paul Wolfowitz, der als einer der führenden Neokonservativen in Washington gilt, äußerte bereits während des Wahlkampfes 2000, daß China in den nächsten Jahrzehnten für die USA vermutlich die größte außenpolitische Herausforderung darstelle.²² In einem im Herbst 2000 vorgelegten Papier des »Projekts für ein

Neues Amerikanisches Jahrhundert« (Project for a New American Century – PNAC) – eine Expertengruppe, aus der sich nach dem Wahlsieg Bushs viele Mitarbeiter der neuen Administration rekrutierten – ist ausdrücklich von einer möglichen militärischen Aktion mit dem Ziel eines Regimewechsels in China die Rede.²³ Nach Ansicht der PNAC-Mitglieder hat die unter Präsident Clinton praktizierte Politik des *Engagement* in den zentralen Fragen des bilateralen Verhältnisses wie Handelsprivilegien oder Menschenrechtsstandards keine nennenswerten positiven Ergebnisse gezeitigt. Im Gegenteil, die von China ausgehenden Gefahren hätten sich erhöht, insbesondere durch die von Peking betriebene Nuklearspionage, die Unterdrückung von politischen Dissidenten und die aggressive Haltung gegenüber Taiwan.

Nach dem Paradigmenwechsel in der amerikanischen Außenpolitik, der den Anschlägen vom 11. September 2001 folgte, verlor die *Bedrohungs*-Schule unter dem Eindruck des Krieges gegen den internationalen Terrorismus an Einfluß, ihre Anhänger jedoch hielten an ihren Überzeugungen fest. Obwohl China nach den Terroranschlägen vom 11. September an der Seite der USA gestanden habe, so argumentieren sie heute, habe seine wiederholte Mißachtung von Nichtproliferationsvereinbarungen dazu beigetragen, Staaten militärisch zu stärken, die Terroristen möglicherweise Beistand leisten.²⁴ Zudem besetzen die Vertreter der *Bedrohungs*-Schule in der derzeitigen Regierung wichtige Positionen, zum Beispiel in der Führung des Verteidigungsministeriums und im Büro des US-Vizepräsidenten Dick Cheney. Konzeptionell unterstützt werden sie von Politikexperten der Heritage Foundation und, mit Einschränkungen, des American Enterprise Institute.

Politische Koalitionen in der China-Politik: der US-Kongreß mit eigenen Schwerpunkten

Wie oben erwähnt, verläuft die chinapolitische Trennlinie im politischen System der USA nicht entlang der Parteigrenzen, sondern durch beide großen Parteien

¹⁹ Für eine Übersicht der Mitglieder der Neuen Demokraten in beiden Häusern des Kongresses siehe <www.ndol.org/new_dem_dir_action.cfm?viewAll=1>.

²⁰ Vgl. John Mearshamer, *The Future of the American Pacific*, in: *Foreign Affairs*, 80 (September/Oktober 2001) 5, S. 46–61.

²¹ Vgl. Aaron Friedberg, *The Struggle for Mastery in Asia*, in: *Commentary*, 100 (November 2000) 4, 17–28.

²² Zitiert in: James Mann, *Rise of the Vulcans. The History of Bush's War Cabinet*, New York: Viking, 2004, S. 283.

²³ Vgl. den Bericht des »Project for a New American Century« bei Thomas Donnelly, *Rebuilding America's Defenses. Strategy, Forces and Resources for a New Century*, September 2000, <www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefense.pdf>.

²⁴ Vgl. Kerry Dumbaugh, *China–U.S. Relations: Current Issues for the 108th Congress*, Washington, DC: CRS Report for Congress, 20.5.2004, S. 22.

hindurch. Dies gilt auch – und erst recht – für die Parlamentsfraktionen im US-Kongreß. Die Jahre seit dem Ende des Kalten Krieges haben zudem gezeigt, daß es aufgrund dieser Koalitionsmuster keine überragende Rolle spielt, ob in den USA gerade eine einheitliche (*unified*) oder eine geteilte (*divided*) Regierung die Führung hat, also Präsidentenamt und Kongreßmehrheit von der gleichen oder verschiedenen Parteien gestellt werden. In der Frage des PNTR-Gesetzes²⁵ vom Sommer 2000 zum Beispiel fand Präsident Clinton unter den Mitgliedern der Republikanischen Partei deutlich mehr Ja-Stimmen für seine Vorlage als bei seinen Demokratischen Parteifreunden.

Welche chinapolitischen Kräftekonstellationen sich im Kongreß gerade ergeben, hängt stark vom Einfluß externer Akteure ab. Bei den Demokraten sind es vor allem die Gewerkschaften, die ihre politischen Vorstellungen an die Partei herantragen. Hier spielen nicht zuletzt wahlkampfaktische Überlegungen eine Rolle. Nicht nur bevorzugen die Gewerkschaften traditionell und mit großem Abstand die Demokraten bei der Vergabe von finanziellen Ressourcen gegenüber den Republikanern; für die Mobilisierung von Wählern, auch als »ground war«²⁶ bezeichnet, investierten die Gewerkschaften zum Beispiel allein im Wahlkampf 2000 etwa 48 Millionen Dollar.²⁷

Für die Republikaner ist der Einfluß von Unternehmen und Unternehmensverbänden zentral. Neben einzelnen stark exportorientierten Firmen wie *Motrola*, *Boeing*, *Microsoft* und *General Electric* sind in der China-Politik vor allem landesweite Wirtschaftsver-

bände wie der *Business Roundtable*, der *US-China Business Council* und das *Emergency Committee for American Trade (ECAT)* aktiv. Diese Unternehmen und Verbände haben nach einer kurzen Phase der Zurückhaltung, die auf das Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens im Jahr 1989 folgte, seit Beginn der neunziger Jahre energisch für die jeweilige Verlängerung des MFN-Status für China geworben und für die Durchsetzung des PNTR-Gesetzes massive personelle und finanzielle Ressourcen eingesetzt. Mit Hilfe von umfangreichem und auf einzelne Abgeordnete persönlich zugeschnittenem Briefing-Material legten die Verbände dar, wie viele und welche Jobs auf dem Spiel stünden, würde der MFN-Status für China nicht verlängert. Sie beschränkten sich jedoch auf die Vertretung ihrer wirtschaftlichen Anliegen, in die anderen Bereiche der China-Politik schalteten sie sich nicht ein.

Mit dem Wegfall der jährlichen MFN-Debatte büßten diese Gruppen an direktem politischen Einfluß ein. Hinzu kommt, daß die Wirtschaftswelt gegenwärtig nicht mehr so einmütig hinter der Exekutive steht, wie das noch in der PNTR-Debatte unter Clinton der Fall war. Im Jahr 2000 konnte das im Rahmen der chinesischen WTO-Beitrittsverhandlungen geschlossene bilaterale Abkommen vom November 1999, das einen weitreichenden Marktzugang für amerikanische Unternehmen in China und die signifikante Senkung fast aller chinesischer Zölle vorsah, auf die breite Unterstützung der Unternehmen und Verbände rechnen. Heute sind es hauptsächlich nur noch die großen multinationalen Firmen, die den chinesischen Markt weiterhin als große Chance begreifen. Viele kleine und mittlere Betriebe jedoch, die in der National Association of Manufacturers (NAM) organisiert sind, sehen den chinesischen Markt eher als Gefahr.²⁸

In dem Maße, in dem sich das Themenspektrum der amerikanischen China-Politik in den neunziger Jahren diversifiziert hat, hat sich auch das Betätigungsfeld der Interessengruppen und der sogenannten Ein-Punkt-Bewegungen erweitert. Neue Themen auf der politischen Agenda der US-chinesischen Beziehungen seit dem Ende des Kalten Krieges sind Menschenrechte, Umweltschutz, Arbeitnehmerstandards und Handelsfragen. Sie haben die traditionellen sicherheitspolitischen Fragestellungen ergänzt und zum Teil überlagert. Die Verbreiterung des Themenspektrums hat dazu geführt, daß sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für China-Politik stark erhöht hat und

25 Ein bilaterales Abkommen zwischen den USA und China vom 19. November 1999 ebnete den Weg für einen WTO-Beitritt Chinas. Da sich innerhalb der WTO alle Mitgliedsländer gegenseitig uneingeschränkte Handelsbeziehungen zusichern, mußte die amerikanische Seite ihre Gesetzeslage entsprechend anpassen und China den Meistbegünstigungsstatus (ab 1998 Normal Trade Relations [NTR] genannt) auf permanenter Basis garantieren. Mit dem Gesetz H.R. 4444 über die permanente Normalisierung der Handelsbeziehungen mit der VR China (»Permanent Normal Trade Relations« – PNTR) hob der 106. Kongreß (1999–2001) im Sommer 2000 die jährlich neu zu gewährende Meistbegünstigung für China auf. Das Gesetz wurde im US-Repräsentantenhaus von einer Minderheit der Demokraten und einer Mehrheit der Republikaner unterstützt und mit 237 zu 197 Stimmen verabschiedet; der Senat stimmte mit einer überparteilichen Mehrheit von 83 zu 15 Stimmen dem Gesetz zu.

26 Roger H. Davidson/Walter Oleszek, *Congress and Its Members*, 7. Auflage, Washington, DC: CQ Press, 2000, S. 99f.

27 Amity Shlaes, *Part of the Union, But Not Part of the Party*, in: *Jewish World Review*, 16.8.2000, <www.jewishworldreview.com/cols/shlaes081600.asp>.

28 Vgl. den Op-Ed-Artikel des NAM-Präsidenten Jerry Jasinowski, *Made in China*, in: *The Washington Post*, 20.5.2003.

eine größere Zahl von Akteuren in die diesbezüglichen Entscheidungsprozesse eingebunden ist. Damit haben sich auch die Einwirkungsmöglichkeiten externer Gruppen auf die Kongreßmitglieder erweitert. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang zum Beispiel *Human Rights Watch*, *Global Trade Watch* sowie der *Family Research Council*.

Hinzu kommt, daß sich die Reichweite und die Effizienz dieser Gruppen durch die neuen Medien wie etwa das Internet beträchtlich erhöht haben. Besondere Wahlkampftechniken wie etwa das »Grassroots-Campaigning« tragen zudem dazu bei, daß sich ihre Visibilität steigert. Beim »Grassroots-Campaigning« thematisieren die einzelnen Interessenvereinigungen im Wahlkreis der jeweiligen Abgeordneten – getreu der Devise des früheren Parlamentspräsidenten Tip O’Neill »all politics is local« – ihre spezifischen Handlungsprioritäten, zum Beispiel eben auch in chinapolitischen Fragen. Sie mobilisieren ihre Mitglieder und Anhänger, um den Abgeordneten zu demonstrieren, über welche starken Rückhalt die von ihnen vertretenen spezifischen politischen Positionen im Wahlkreis verfügen. Dazu bedienen sie sich Werbekampagnen in Print, Hörfunk und Fernsehen, Briefkampagnen und Informationsveranstaltungen.²⁹

Handelt es sich nicht um originäres »Grassroots-Campaigning«, sondern um dessen Simulation, so spricht man von »Astroturf« (eine Kunstrasen-Marke).³⁰ Die Büros der Abgeordneten und Senatoren werden ähnlich wie beim »Grassroots-Campaigning« mit einer immensen Zahl von Briefen, Anrufen und Besuchen bedacht. Auf diese Weise wird der Eindruck erweckt, daß eine spezifische Position des Abgeordneten bei den Wählern im Wahlkreis auf große Unterstützung oder Ablehnung stößt. Briefe und Anrufe stammen jedoch hauptsächlich von Mitarbeitern der an der jeweiligen Thematik interessierten Unternehmen und Gruppen. Werden diese Mittel, also die Vergabe von finanziellen Ressourcen an Kongreßmitglieder, »Grassroots-Campaigning« und »Astroturf«, gebündelt, so läßt sich seitens der Unternehmen, Gewerkschaften und Interessengruppen massiver Druck auf Abgeordnete ausüben, ein Druck, der um so effektiver ist, als die Adressaten der Lobbyarbeit spätestens im nächsten Wahlkampf auf die Unterstützung vieler dieser Interessengruppen angewiesen sein werden.

²⁹ Vgl. den Beitrag von *Dumbaugh*, *Interest Groups: Growing Influence* [wie Fn. 16].

³⁰ Vgl. *Davidson/Oleszek*, *Congress and Its Members* [wie Fn. 26], S. 341.

Nachdem dem Kongreß durch die Verabschiedung des PNTR-Gesetzes³¹ im Sommer 2000 die Möglichkeit genommen worden war, im Rahmen einer jährlichen Debatte über den MFN-Status Chinas den Stand der bilateralen Beziehungen zu evaluieren, griffen die Kongreßmitglieder auf zwei neu geschaffene parlamentarische Institutionen zurück, um auch weiterhin an der Gestaltung der amerikanischen China-Politik beteiligt zu sein: Die *Congressional-Executive Commission on China (CECC)* und die *US-China Economic and Security Review Commission (USCC)* beschäftigen sich mit der Situation der Menschenrechte in China, mit den Konsequenzen der wachsenden Wirtschaftsbeziehungen und mit deren Auswirkungen auf die nationale Sicherheit der USA. Beide Kommissionen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, ihres Mandats und ihrer Gegenstandsbereiche. Darüber hinaus haben beide Kammern des Kongresses in den letzten Jahren auf die engagierte Taiwan-Politik der Bush-Administration reagiert und Taiwan-Arbeitsgruppen (*Caucuses*) eingerichtet.

Die Congressional-Executive Commission on China (CECC)

Als der befristete MFN-Status Chinas im Jahr 2000 durch das PNTR-Gesetz ersetzt wurde, äußerten zahlreiche Kongreßmitglieder die Sorge, daß ihnen damit ein wichtiges gesetzgeberisches Steuerungsinstrument in bezug auf die Menschenrechtssituation in China und andere chinapolitische Fragen genommen worden sei. Aus dieser Überlegung heraus erarbeiteten der Demokrat Sander Levin und der Republikaner Doug Bereuter im Frühjahr 2000 Pläne für eine Kommission, in der die von den Abgeordneten als problematisch empfundenen Bereiche der China-Politik erörtert werden sollten. Die daraufhin eingesetzte, überparteilich organisierte Congressional-Executive Commission on China (CECC) widmet sich seit Oktober 2000 mit öffentlichen Anhörungen und Expertentagungen der Überprüfung der Menschenrechtssituation in China anhand der international kodifizierten Menschenrechtskataloge, der Registrierung etwaiger Menschenrechtsverstöße auf chinesischer Seite und der Stärkung des Rechtsstaats in China.³² Bislang hat die CECC ihre Arbeit in drei Jahresberichten an den Kongreß

³¹ Siehe Fn. 25.

³² Siehe das legislative Mandat der Kommission: <www.cecc.gov/pages/general/HR4444_Title3.pdf>.

und den Präsidenten bilanziert. Dabei bemängelten die Kommissionsmitglieder etwa im zuletzt veröffentlichten Jahresbericht für den Berichtszeitraum 2003/2004, daß die Arbeitnehmerrechte, die Religionsfreiheit und der Zugang zum Internet und andere Medienfreiheiten in der Volksrepublik stark verbesserungswürdig seien. Darüber hinaus kritisierten sie, daß den Tibetern und anderen ethnischen Minderheiten in China keine Autonomie gewährt werde.

Besondere Aufmerksamkeit widmete die CECC in den ersten Jahren ihres Bestehens dem Aufbau einer sogenannten »Häftlings-Datenbank« (*prisoner database*). In dieser Datenbank sollen alle Gefängnisinsassen Chinas registriert werden, die aus politischen oder religiösen Gründen inhaftiert wurden. Sie wird nach ihrem vollständigen Aufbau sowohl den Kongreßmitgliedern und der Administration als auch Menschenrechtsgruppen, Medien und Wissenschaftlern zur Verfügung stehen.

Die US-China Economic and Security Review Commission (USCC)

Die ebenfalls überparteilich organisierte US-China Economic and Security Review Commission (USCC) setzt sich aus Persönlichkeiten außerhalb des Parlaments zusammen, die über große Fachkenntnis in Fragen der nationalen Sicherheit und des bilateralen Verhältnisses zu China verfügen; sie werden von den politischen Führungen im Senat und Repräsentantenhaus nominiert. Die USCC untersucht, ob die kommerziellen und handelspolitischen Beziehungen mit China mit den Interessen der nationalen Sicherheit der USA kompatibel sind.

Im Juni 2004 legte die Kommission nach 2002 ihren zweiten Report vor. In beiden bisherigen Berichten gab die USCC ihrer Einschätzung Ausdruck, daß die chinesische Führung die USA als »Vernunftpartner« (*partner of convenience*)³³ wahrnehme, also als ein Land, dessen finanzielle und technologische Ressourcen China zur eigenen weiteren Entwicklung in Anspruch nehmen möchte, daß sie die USA aber zugleich als Konkurrenten um militärischen und wirtschaftlichen Einfluß auf regionaler wie globaler Ebene ansehe. Der Report empfiehlt dem Kongreß und der Administra-

tion daher, aktiven Gebrauch von wirtschaftlichen Druckmitteln zu machen, um China dazu zu bewegen, die mit dem WTO-Beitritt eingegangenen Handelsverpflichtungen einzuhalten. Auch sollten die USA sich mit den Verbündeten in Asien beraten, um den wachsenden Einfluß Pekings in der Region genauer analysieren zu können. Außerdem wird eine intensivere Prüfung von Technologie-Exporten nach China gefordert sowie eine Klärung der Frage, ob Bereiche der amerikanischen Verteidigungsindustrie Gefahr laufen, in naher oder fernerer Zukunft in Abhängigkeit von chinesischen Unternehmen zu geraten.³⁴

Beiden Kommissionen gemeinsam ist, daß ihre Arbeit nicht zwangsläufig politische Konsequenzen zeitigt; sie ist zunächst informationspolitischer Natur. In den Jahren nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 standen die beiden Kommissionen, ebenso wie die gesamte China-Politik, im Schatten des Krieges gegen den internationalen Terrorismus. In dem Maße, wie dieser Krieg in den nächsten Jahren für den Kongreß an Bedeutung verliert, wird die Visibilität der China-Politik im allgemeinen und die Arbeit dieser beiden Kommissionen im besonderen wieder zunehmen. Es wird dabei von den Kongreßmitgliedern und den einzelnen Akteuren innerhalb der Administration abhängen, ob und wie sich deren Empfehlungen in der praktischen Politik niederschlagen. Die Kommissionen verfügen, wie gesagt, über keine legislativen Druckmittel, wie sie dem Kongreß noch mit der jährlichen Debatte um den MFN-Status für die Volksrepublik zu Gebot standen. Daher kann noch nicht abgeschätzt werden, welche Bedeutung ihnen und ihrer Arbeit zugemessen werden kann.

Die Taiwan-Arbeitsgruppen (*Taiwan Caucuses*)

Im Kongreß sind sich Demokraten und Republikaner weitgehend einig in ihrer entschiedenen Unterstützung Taiwans. Einschlägige Gesetzesvorlagen wie der Taiwan Relations Act (1979) oder der Taiwan Security Enhancement Act (2000) sind jeweils mit großen Mehrheiten verabschiedet worden.³⁵

Beide Kammern des Kongresses haben darüber hinaus in den letzten Jahren Taiwan-Arbeitsgruppen

³³ Vgl. Report to Congress of the U.S.–China Security Review Commission: The National Security Implications of the Economic Relationship of the United States and China, Juli 2002, <www.uscc.gov/researchpapers/2000_2003/reports/excsum02.htm>.

³⁴ Vgl. Adam Ward, China and America: Trouble Ahead?, in: *Survival*, 45 (Herbst 2003), S. 35–56 (41).

³⁵ Im US-Senat ist es dagegen zu keiner abschließenden Abstimmung über den Taiwan Security Enhancement Act gekommen.

(*Taiwan Caucuses*) gebildet, die zwar keine formelle Funktion in der amerikanischen China-Politik ausüben, aber doch in der Lage sind, das Thema China durch Veranstaltungen, Diskussionen und Äußerungen in den Medien in die Öffentlichkeit zu tragen. Am 9. April 2002, einen Tag vor dem 23. Jahrestag der Verabschiedung des Taiwan Relations Acts im Jahre 1979, bildete das Repräsentantenhaus den überparteilichen *Congressional Taiwan Caucus*, dem im November 2004 bereits über 149 Abgeordnete angehörten; das entspricht gut einem Drittel des 435 Mitglieder zählenden Repräsentantenhauses. Am 17. September 2003 folgte der Senat mit der Gründung des *Senate Taiwan Caucus*, in dem im November 2004 ein knappes Fünftel (19 von 100) der Senatoren mitarbeiteten.³⁶

Die Taiwan-Arbeitsgruppen sehen ihre Aufgabe in der Pflege der politischen, wirtschaftlichen, militärischen und kulturellen Beziehungen zwischen den USA und Taiwan. Seit ihrer Gründung haben die Besuche taiwanesischer Politiker in Washington und amerikanischer Politiker in Taiwan deutlich zugenommen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppen werben in beiden Häusern für taiwanfreundliche Resolutionen und Gesetzentwürfe und monieren gegenüber dem Weißen Haus taiwanfeindliche Regelungen amerikanischer Behörden.

Der Einfluß der »Taiwan Community« im Kongreß dürfte auch in Zukunft stark sein. Allerdings haben sich auch die Anhänger stabiler wirtschaftlicher Beziehungen mit Festlandchina institutionell und personell kraftvoll positioniert. Damit ist absehbar, daß künftige chinapolitische Gesetzesvorhaben zum Konflikt zwischen zwei divergierenden *communities* führen werden, nämlich zwischen den Taiwan-Unterstützern im Kongreß auf der einen und der amerikanischen Wirtschaftswelt und ihren Verbündeten auf Capitol Hill auf der anderen Seite.

Der Kongreß wird sich also auch in Zukunft lautstark in die einzelnen Bereiche der bilateralen Beziehungen einmischen. Weil die Denkweisen der *Bedrohungs*-Schule hier stärker verbreitet sind als in den Reihen der Administration, läßt sich voraussehen, daß die Abgeordneten in bilateralen Streitfragen im Zweifelsfall weniger diplomatisch vorgehen werden als die Angehörigen des Regierungsapparats. Dabei sind sie sich durchaus bewußt, daß ein Großteil der

Vorlagen, die sie einbringen oder in den Ausschüssen diskutieren lassen, keine Chance auf Verabschiedung haben, sondern lediglich als öffentlichkeitswirksame Manifestationen ihrer Standpunkte dienen werden. Im Zweifelsfall jedoch ist der Kongreß in der Lage, die amerikanische Öffentlichkeit in chinapolitischen Fragen zu mobilisieren und die Administration damit unter Druck zu setzen und zum Handeln zu zwingen.

Das China-Bild in der amerikanischen Öffentlichkeit

Die oben beschriebenen unterschiedlichen Einstellungen der politischen Klasse gegenüber der Volksrepublik China finden sich auch in der breiten Öffentlichkeit wieder; die Haltung der amerikanischen Bevölkerung gegenüber China hat sich in den letzten Jahren auch kaum verändert. In einer Umfrage des *Pew Research Center for the People and the Press* vom August 2004 gaben 14 Prozent der Befragten an, China als Gegner anzusehen, 40 Prozent betrachteten China als ein ernstes Problem, aber nicht als Gegner, und 36 Prozent fanden, daß China kein Problem darstelle. Nach Parteienpräferenz aufgeschlüsselt, äußerten sich mehr Republikaner als Demokraten chinakritisch. Dieser parteipolitische Unterschied läßt sich bis in das Jahr 1997 zurückverfolgen. Im Jahre 2004 sahen 17 Prozent der befragten Republikaner und nur 9 Prozent der befragten Demokraten China als Gegner. Vor sieben Jahren waren noch 19 Prozent der Republikaner und 12 Prozent der Demokraten dieser Meinung. Befragte, die den Einsatz im Irak tendenziell unterstützten, waren zudem eher geneigt, China als Gegner zu sehen, als solche, die den Irak-Einsatz ablehnten. Damit scheint sich der für die politische Klasse festgestellte Gegensatz von *Bedrohungs*- und *Engagement*-Schule in der Bevölkerung widerzuspiegeln.

Die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und der Volksrepublik bewerteten die Amerikaner im Jahr 2004 im Vergleich zu den Jahren zuvor nahezu unverändert. Eine Mehrheit von 58 Prozent sah keinen Unterschied zu 2002, 18 Prozent dagegen gaben an, daß sich die Beziehungen verbessert hätten, und für 13 Prozent der Befragten hatten sie sich verschlechtert.³⁷ Bemerkenswert ist allerdings die Veränderung

³⁶ Eine detaillierte Übersicht über die Mitglieder des *Congressional Taiwan Caucus* findet sich unter <www.fapa.org/TaiwanCaucus/members-alphabetical.html>, für den *Senate Taiwan Caucus* unter <www.fapa.org/TaiwanCaucus/SENATE/index.html>.

³⁷ Vgl. *The Pew Research Center for the People and the Press*, Foreign Policy Attitudes Now Driven by 9/11 and Iraq. Eroding Respect for America Seen as Major Problem, Report veröffentlicht am 18.8.2004, <<http://people-press.org/reports/display.php3?PageID=868>>.

der Umfragewerte im Vergleich zur Zeit vor den Terroranschlägen vom September 2001: Wenige Wochen vor den Anschlägen, im Juli 2001, herrschte ein deutlich negativeres Bild Chinas in der amerikanischen Bevölkerung vor. In einer ABC-News-Umfrage hielten damals 35 Prozent der Befragten China für die größte Bedrohung des Weltfriedens, 13 Prozent nannten den Irak und 10 Prozent Rußland. Im Jahre 1991 hatten lediglich 10 Prozent der Befragten angegeben, China für die größte Gefährdung des Weltfriedens zu halten, 20 Prozent hatten den Irak und 25 Prozent Rußland genannt.³⁸ Im Jahr 2004 gaben in der Global-Views-Umfrage 40 Prozent der Befragten an, sie hielten die Entwicklung Chinas hin zu einer Weltmacht für bedenklich (*critical*). Das entsprach einem Minus von 16 Prozentpunkten im Vergleich zum Jahr 2002, als noch 56 Prozent der Befragten dieser Ansicht waren. Auch in früheren Umfragen in den Jahren 1994 und 1998 lag dieser Wert mit jeweils 57 Prozent ähnlich hoch. Als wichtig, aber nicht bedenklich (*important, but not critical*) beurteilten 2004 39 Prozent der Befragten Chinas potentiellen Aufstieg zur Weltmacht, ein Minus von fünf Prozentpunkten im Vergleich zur Umfrage 2002. Immerhin 16 Prozent sahen eine solche Entwicklung als nicht wichtig (*not important*) an, ein Plus von acht Prozent im Vergleich zur Umfrage von 2002.³⁹

Verglichen mit anderen außenpolitischen Herausforderungen der USA spielte die Entwicklung Chinas zu einer Weltmacht für viele Befragte im Jahre 2004 eine untergeordnete Rolle. 33 Prozent hielten im Jahre 2004 Chinas Aufstieg für die größte außenpolitische Herausforderung der USA, das bedeutete Platz zehn. Die Liste wurde angeführt vom internationalen Terrorismus (75 Prozent), gefolgt von chemischen und biologischen Waffen (66 Prozent), der Entwicklung von Nuklearprogrammen nicht befreundeter Nationen (64 Prozent) sowie Epidemien wie AIDS und Ebola (58 Prozent).⁴⁰

In bezug auf die wirtschaftlichen Folgen der Entwicklung Chinas sind die Amerikaner deutlich kritischer eingestellt. Nach einer Erhebung des Demokratischen Pollsters Stan Greenberg Mitte Juli 2004 gaben rund 94 Prozent der »wahrscheinlichen Wähler« (*likely voters*) an, die Abwanderung von Arbeitsplätzen nach

China und Indien sei ein »ernstes« (*serious*) bzw. »sehr ernstes« (*very serious*) Problem.⁴¹ Laut der Global-Views-Umfrage 2004 betrachteten 36 Prozent der Befragten China als einen fairen Handelspartner, ein Plus von vier Prozent im Vergleich zu 2002, 51 Prozent (2002: 53 Prozent) hielten China für einen unfairen Handelspartner, 13 Prozent (2002: 15 Prozent) hatten keine Meinung.⁴²

Die Einschätzungen der amerikanischen Bevölkerung zum Verhältnis mit China lassen sich wie folgt zusammenfassen: Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hat China als Bedrohung an Bedeutung eingebüßt. Eine große Minderheit der Befragten sieht die Volksrepublik zwar als ernsthaftes Problem an, auf der Liste der größten gegenwärtigen Gefahren findet sich das Land jedoch weit hinten. Geht es dagegen um wirtschaftspolitische Fragen, so wird China derzeit vor allem als Konkurrent wahrgenommen. Präsident und Kongreß müssen bei ihrer zukünftigen China-Politik also berücksichtigen, daß die Volksrepublik in der amerikanischen Öffentlichkeit derzeit eher als Kooperationspartner im Kampf gegen den Terror und nicht in erster Linie als Bedrohung angesehen wird. Allerdings würden handelspolitische Aktionen gegenüber China wohl auf weitgehende Zustimmung stoßen. Auch müssen die politischen Akteure damit rechnen, daß die öffentliche Meinung durch unvorhergesehene Zwischenfälle – wie etwa in der Vergangenheit die Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad während des NATO-Einsatzes in Jugoslawien oder der Zwischenfall mit dem Spionageflugzeug auf Hainan – rasch in negativer Weise beeinflusst werden kann.

³⁸ Vgl. Dalia Sussman, Dubious Honor. China Tops List of Most Threatening Nations, <<http://abcnews.go.com/sections/world/DailyNews/poll010724.html>>.

³⁹ Vgl. die Werte unter <http://www.cfr.org/globalviews/2004/sub/pdf/2004_US_Public_Topline_Report.pdf>, S. 6.

⁴⁰ Vgl. ebd., S. 12.

⁴¹ Vgl. die Zahlen bei: Neil King Jr./Michael Schroeder, China Is Talk of Campaigns, in: The Wall Street Journal, 20.7.2004.

⁴² Wie Fn. 39, S. 62.

Die amerikanische China-Politik im Übergang von Clinton zu Bush

Präsident Clinton verfolgte gegenüber der Volksrepublik eine Strategie des *Engagement*. Zusammenfassend ist seine China-Politik von folgenden Charakteristika geprägt gewesen:

- ▶ Zwischen Legislative und Exekutive traten vermehrt Konflikte auf. Repräsentantenhaus und Senat gaben nach dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens im Juni 1989 die grundsätzliche Übereinstimmung mit dem Präsidenten in der China-Politik auf und meldeten sich wiederholt mit Resolutionen und Gesetzesvorlagen zu Wort. Insbesondere die Diskussion um die jährlich anstehende Verlängerung des MFN-Status für die Volksrepublik entwickelte sich im Kongreß zu einem Ritual.
- ▶ Auch innerhalb der Exekutive brachen Konflikte auf: Pentagon und Außenministerium wollten zum Beispiel wegen Pekings Waffenlieferungen an Pakistan mehrfach Sanktionen über China verhängen, andere Akteure in der Administration, vor allem in den Ministerien für Wirtschaft oder Landwirtschaft, lehnten dies ab, weil sie negative Folgen für die amerikanische Wirtschaft befürchteten.
- ▶ Die China-Politik wandelte sich in den USA nach dem Ende des Kalten Krieges zu einem *intermestic issue*⁴³, das innen- (*domestic*) und außenpolitische (*international*) Aspekte vereint: Über Menschenrechte, Arbeitnehmerstandards und Umweltfragen wurde in der öffentlichen Debatte genauso verhandelt wie über Handelsstreitigkeiten und sicherheitspolitische Aspekte.
- ▶ Mit dem Ende des Kalten Krieges setzte ein Prozeß der Demokratisierung und Pluralisierung der US-Außenpolitik ein, neue Akteure traten auf den Plan. In die Gestaltung der amerikanischen China-Politik griffen nun zunehmend Unternehmen, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Menschenrechts- und andere Bürgergruppen aktiv ein.⁴⁴

⁴³ Vgl. zu diesem Begriff Grant T. Hammond, U.S. International Economic Policy: Past Neglect and Uncertain Future, in: James E. Winkates/J. Richard Walsh/Joseph M. Scolnick (Hg.), U.S. Foreign Policy in Transition, Chicago 1994, S. 97–119 (97); zuerst zu den *intermestic issues* Bayless Manning, The Congress, The Executive, and Intermestic Affairs: Three Proposals, in: Foreign Affairs, 55 (1977) 1, S. 306–324.

⁴⁴ Vgl. zu dieser Entwicklung Robert Dreyfuss, The New China

Eine besondere Zäsur im bilateralen Verhältnis stellte Ende der neunziger Jahre der Beitritt Chinas zur WTO dar. Denn damit entfiel auf amerikanischer Seite die jährliche Verlängerung des MFN-Status. Die USA hatten die im Dezember 2001 erfolgte Aufnahme der Volksrepublik in die Welthandelsorganisation aus vier Gründen unterstützt: Erstens würde China mit 1,3 Milliarden Menschen das größte Mitgliedsland der WTO sein. Dem Anspruch, eine global agierende Organisation zu sein, kam die WTO damit einen wichtigen Schritt näher. Zweitens mußte China aufgrund der WTO-Mitgliedschaft auf breiter Basis Zölle senken und nichttarifäre Handelshemmnisse eliminieren. Dies bot aufgrund des im November 1999 im Zuge der WTO-Beitrittsverhandlungen geschlossenen bilateralen Abkommens zwischen China und den USA weitreichende Vorteile für amerikanische Unternehmen auf dem chinesischen Markt. Drittens verfügten die USA nunmehr mit dem Streitbeilegungsmechanismus der WTO über ein Druckmittel, um zum Beispiel Produktpiraterie durch chinesische Unternehmen zu unterbinden oder zumindest zu sanktionieren. Und viertens schließlich hoffte man auf amerikanischer Seite, daß die wirtschaftlichen Reformen in China durch die WTO-Standards, denen sich die chinesische Wirtschaft unterwerfen mußte, irreversibel werden und in mittel- oder langfristiger Perspektive auch politische Reformen nach sich ziehen würden.⁴⁵

Da alle WTO-Mitglieder sich gegenseitig unbeschränkte Handelsbeziehungen einräumen, mußte Washington der Volksrepublik den zuvor stets für ein Jahr gewährten MFN-Status unbefristet gewähren (Permanent Normal Trade Relations – PNTR). Die entsprechende Gesetzesvorlage im Sommer 2000 war um-

Lobby, in: The American Prospect, Januar 1997, S. 30–37, und Scott Kennedy, The New China Lobby', in: The Asian Wall Street Journal, 13.10.1999.

⁴⁵ Vgl. ausführlich zu diesen Punkten Michael Kolkman, Handelspolitik im US-Kongreß. Das Beispiel der permanenten Normalisierung der Handelsbeziehungen mit der Volksrepublik China, Opladen 2005 (i.E.), Kapitel 4; Wayne M. Morrison, China–U.S. Trade Issues, Washington, DC: Congressional Research Service (CRS), updated 3.11.2004 (CRS Issue Brief for Congress), <<http://fpc.state.gov/documents/organization/41125.pdf>>, bes. S. 12–16.

stritten, wurde jedoch mit relativ großen Mehrheiten in beiden Kammern des Kongresses verabschiedet. Viele politische Beobachter gingen nach der Annahme des PNTR-Gesetzes im Sommer 2000 und dem nachfolgenden WTO-Beitritt der Volksrepublik davon aus, daß die amerikanisch-chinesischen Beziehungen mit dem Wegfall der jährlichen Kongreßdebatte über die Verlängerung des MFN-Status, einem »Relikt des Kalten Krieges«⁴⁶, mittel- und langfristig auf eine solide Basis gestellt worden wären.⁴⁷ Dies war die Perspektive, als George W. Bush im Januar 2001 das Amt des amerikanischen Präsidenten übernahm.

Die China-Politik der Bush-Administration kann nicht unabhängig von übergeordneten außenpolitischen Ansätzen betrachtet werden. Als der neue Präsident im Januar 2001 seine Arbeit aufnahm, gingen seine Mitarbeiter davon aus, daß das wichtigste zukünftige Sicherheitsproblem aufstrebende Staaten darstellten, die sich in absehbarer oder fernerer Zukunft zu einer Bedrohung für die USA entwickeln könnten. Der traditionelle Wettstreit zwischen den großen Mächten wurde als größte Herausforderung für die nationale Sicherheit der USA empfunden. Folglich orientierte sich die Administration an einer klassischen Balance-of-Power-Strategie, die insbesondere im Hinblick auf die Volksrepublik China Konsequenzen nach sich zog. So warnte der *Quadrennial Defense Review Report* des Pentagons im Jahre 2001, es werde nicht einfach sein, in Asien eine stabile Balance zu erhalten, denn mit China könne hier ein militärischer Konkurrent mit beträchtlichen Ressourcen entstehen.⁴⁸

Das Vorgehen der neuen Administration war aber vor allem durch eine sogenannte »ABC-Politik« geprägt – »Anything But Clinton«. Die Bush-Administration wollte sich dezidiert von der Vorgängerregierung absetzen. Bereits im Präsidentschaftswahlkampf im Jahr 2000 äußerte sich Bush kritisch zur Außenpolitik der Clinton-Administration. Gefragt, auf welchem Gebiet

der US-Außenpolitik er als Präsident als erstes einen Kurswechsel vollziehen würde, antwortete Bush, »unsere Beziehungen mit China«, und fuhr fort: »Der Präsident [Clinton] hat unsere Beziehung mit China als strategische Partnerschaft bezeichnet. Ich glaube, daß unser Verhältnis als das von Konkurrenten umdefiniert werden muß. Konkurrenten können Bereiche des Einverständnisses finden, aber wir müssen den Chinesen klarmachen, daß wir jegliche Versuche der weltweiten Weitergabe von Massenvernichtungswaffen und jedwede Drohungen an unsere Freunde und Alliierten im fernen Osten ablehnen.«⁴⁹ Auffällig an diesem Statement war der neue Akzent, den der Präsidentschaftskandidat Bush in der China-Rhetorik setzte: Hatte sich Clinton bei seinem »China-Bashing« im Jahr 1992 noch auf die Frage der Menschenrechte konzentriert, so unterstrich Bush im Wahlkampf 2000 mit seinem Begriff des »strategischen Wettbewerbers«, daß die USA China als einen ernst zu nehmenden Herausforderer für den eigenen Einfluß in der Welt betrachten und auch behandeln müßten.⁵⁰

Zum chinapolitischen Kurswechsel der Bush-Regierung gehörte auch, daß Washington den amerikanischen Verbündeten in der Region, insbesondere Japan, Südkorea und Taiwan, mehr Beachtung schenken wollte. »Nie wieder soll ein amerikanischer Präsident für neun Tage nach Peking fliegen, ohne vorher in Tokio und Seoul Halt gemacht zu haben«⁵¹, hatte die spätere Nationale Sicherheitsberaterin und heutige Außenministerin Condoleezza Rice im Wahlkampf 2000 in einem Zeitschriftenbeitrag gefordert. Als demokratische und marktwirtschaftlich orientierte Staaten seien diese Länder die natürlichen Verbündeten der USA.

⁴⁶ Vgl. Helmut Hubel/Sylvia Kolbe, »Strange Bedfellows in a Strange Land«. Die USA und China nach dem 11. September, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier, 2003, S. 280–303 (298).

⁴⁷ Vgl. David E. Sanger, *Rounding Out a Clear Clinton Legacy*, in: *The New York Times*, 25.5.2000.

⁴⁸ Obwohl der Bericht erst Ende September 2001 veröffentlicht wurde, wurde er vor den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ausgearbeitet, vgl. *U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report*, 30.9.2001, <www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>.

⁴⁹ Zitiert nach: On the Issues: George W. Bush on China, <www.issues2000.org/Celeb/George_W__Bush_China.htm>.

⁵⁰ Vgl. Hubel/Kolbe, »Strange Bedfellows in a Strange Land« [wie Fn. 46], S. 292.

⁵¹ Condoleezza Rice, *Campaign 2000: Promoting the National Interest*, in: *Foreign Affairs*, 79 (Januar/Februar 2000) 1, <www.foreignaffairs.org/20000101faessay5/condoleezza-rice/campaign-2000-promoting-the-national-interest.html>.

Bilaterale Problemfelder

Sicherheitspolitische Herausforderungen für die USA im asiatischen Raum: Hainan, Taiwan und Nordkorea

Ein Zwischenfall mit einem amerikanischen Spionageflugzeug auf der Insel Hainan wurde wenige Monate nach dem Amtsantritt Bushs zu einem ersten Test für die Sicherheitspolitik der neuen Administration gegenüber China. Am 1. April 2001 kollidierte ein EP-3-Überwachungsflugzeug der amerikanischen Marine mit einem chinesischen Kampfflugzeug. Der chinesische Pilot kam bei dem Vorfall ums Leben, die Besatzung des amerikanischen Flugzeugs war gezwungen, auf Hainan notzulanden, wo sie mehrere Tage festgehalten wurde. Erst am 4. April 2001, nachdem Außenminister Powell den Vorfall in einer öffentlichen Erklärung bedauert hatte, konnten die Besatzungsmitglieder heimkehren.

Bush hatte mit der Lösung der Krise demonstriert, daß er die Beziehungen mit China nicht gefährden und den Vorfall nicht auf andere Politikbereiche wirken lassen wollte. Doch die Reaktion im amerikanischen Parlament war harsch. Der traditionell china-kritische Republikanische Abgeordnete Dana Rohrabacher erklärte, nun habe China vor aller Welt gezeigt, daß es eine »feindliche Macht« sei. Sein Parteikollege Duncan Hunter forderte, der Volksrepublik die Handelsprivilegien zu streichen: »Während wir Handel mit China betreiben, bereiten die sich auf den Krieg vor.«⁵² Ähnlich äußerten sich neokonservative Autoren wie Robert Kagan und William Kristol, die Bush vorhielten, eine »grundlegende nationale Demütigung« hingenommen zu haben. Sie warfen der US-Regierung vor, eine Appeasement-Politik gegenüber der Volksrepublik zu betreiben, und forderten ebenso wie Hunter eine Zurücknahme der Handelsprivilegien für China.⁵³

52 Vgl. »Hunter Calls for Removal of China's Trade Status«, <www.house.gov/hunter/china-pntrremoval.html>.

53 Vgl. Robert Kagan/William Kristol, A National Humiliation, in: The Weekly Standard, 16.4.2001; zwar hatte der Kongreß in seinem PNTR-Gesetz vom Sommer 2000 für die permanente Normalisierung der Handelsbeziehungen mit China gestimmt, da aber China noch nicht der WTO beigetreten war (dies geschah im Dezember 2001), mußte der Kongreß im

Nach dem Hainan-Zwischenfall im Frühjahr 2001 brach das Pentagon alle informellen und regulären militärischen Kontakte zu Peking ab. Über ihre Wiederaufnahme sollte fortan von Fall zu Fall entschieden werden.⁵⁴ Gleichzeitig kündigte die Administration an, Taiwan ein Waffenpaket im Gesamtwert von vier Milliarden US-Dollar verkaufen zu wollen, einschließlich mehrerer U-Boote, um die sich die taiwanische Führung seit den siebziger Jahren bemüht hatte. Schließlich erlaubten die amerikanischen Militärs ihren taiwanischen Kollegen erstmals, an Kursen des Asia-Pacific Center for Security Studies auf Hawaii, dem Think-Tank des Pentagons, teilzunehmen.⁵⁵

In einem Fernsehinterview wurde Bush kurz darauf gefragt, ob sich die USA verpflichtet sähen, Taiwan zu verteidigen. »Ja, das tun wir, und das sollten die Chinesen begreifen«, antwortete Bush und fuhr fort: »Wir werden alles tun, damit Taiwan sich selbst verteidigen kann.«⁵⁶ Diese Äußerung signalisierte eine Abkehr von der »strategischen Zweideutigkeit«, die die amerikanische Taiwan-Politik seit 1979 bestimmt hatte. Die USA hatten bis dahin bewußt offengelassen, ob und wie sie Taiwan in einem militärischen Konflikt mit China beistehen würden.

Das Ende dieser strategischen Zweideutigkeit war bereits im Jahr 1999 in einem von Paul Wolfowitz for-

Sommer erneut für eine zunächst jährliche Verlängerung des MFN-Status entscheiden.

54 Anfang Februar 2005 deutete Verteidigungsminister Donald Rumsfeld an, daß er beabsichtige, im Laufe des Jahres 2005 die Volksrepublik zu besuchen, um die 2001 abgebrochene militärische Zusammenarbeit wieder aufzunehmen; motiviert dürfte der Besuch vor allem durch die zunehmende militärische Aufrüstung Chinas sein sowie speziell durch ein *White Paper* der chinesischen Regierung, das sich kritisch mit der amerikanischen Präsenz im asiatischen Raum auseinandersetzt, vgl. Thom Shanker, Rumsfeld Wants to Visit China to Revive Military Ties, in: The New York Times, 9.2.2005.

55 Vgl. ebd.; über die Waffenlieferung hätte Bush ohnehin bis Ende April 2001 entscheiden müssen, da sein Vorgänger Clinton diese Entscheidung seinem Nachfolger überlassen hatte.

56 President Bush Discusses His First 100 Days in Office, ABC News Transcript, zitiert in: Mann, Rise of the Vulcans [wie Fn. 2], S. 285; vgl. auch Robert Sutter, Bush Administration Policy toward Beijing and Taipei, in: Journal of Contemporary China, 12 (August 2003) 36, S. 477-492 (482).

mulierten Brief des PNAC gefordert worden. Die USA, so hieß es darin, sollten öffentlich deutlich machen, daß sie auf der Seite des demokratischen Taiwans stünden. Bushs Aussage war demnach vermutlich eher an die amerikanischen Neokonservativen und an die Kongreßmitglieder mit ihrem Wunsch nach »moralischer Klarheit«⁵⁷ gerichtet als an China und Taiwan.

Nur wenige Tage später verkündete Bush, daß er die jährlich zu einem festen Zeitpunkt stattfindende Prüfung der taiwanesischen Waffenwünsche abschaffen werde. Die Wochen vor dem jeweiligen Termin waren in der Regel von einer intensiven Debatte im Kongreß und in den Medien darüber geprägt, welche der von Taiwan favorisierten Waffen die USA dem Land zusagen sollten. In der Tat gab es nach der Ankündigung Bushs in den folgenden Jahren 2002 bis 2004 keine öffentliche Diskussion mehr über Waffenexporte nach Taiwan. Das Weiße Haus prüft seine Optionen seither insgeheim und ohne Zeitdruck.⁵⁸

Wenige Monate nach dem Zwischenfall von Hainan war es im Laufe des Sommers 2001 dann Colin Powell, der den Kurs der amerikanischen China-Politik gegenüber der Öffentlichkeit im Sinne der *Engagement-Schule* bestimmte. Bei einem Besuch in Peking umschrieb Powell die bilateralen Beziehungen mit den »drei Cs«: sie seien *candid*, *cooperative* und *constructive*, also aufrichtig, kooperativ und konstruktiv.⁵⁹ Die Signale, daß Washington gegenüber der Volksrepublik fortan eine *Engagement-Linie* verfolgen würde, wurden noch stärker, als China nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 zum Partner der USA im Krieg gegen den internationalen Terrorismus wurde. China stimmte für die Resolution UNSCR 1368, die den Einsatz militärischer Mittel in Afghanistan legitimierte. Es war das erste Mal, daß die Volksrepublik für eine solche Resolution stimmte. Darüber hinaus unterstützte die chinesische Führung öffentlich den Einsatz der Koalitionstruppen in Afghanistan und stellte 150 Millionen US-Dollar zum Wiederaufbau des Landes nach dem Sturz der Taliban zur Verfügung. Unmittelbar nach den Anschlägen bemühte sich die US-Regierung zudem um die Unterstützung Chinas sowohl für die Erweiterung der Waffeninspektionen

im Irak als auch für jene Resolution, die zum Irakkrieg führen sollte. China stimmte im UN-Sicherheitsrat daraufhin tatsächlich für die Resolution UNSCR 1441, die den Gebrauch militärischer Gewalt gegen den Irak androhte, sollten die Waffeninspektionen im Land nicht in zufriedenstellender Weise durchgeführt werden können. In öffentlichen Statements verurteilte die chinesische Führung die Defizite des Iraks bei der Zerstörung von potentiellen Massenvernichtungswaffen, forderte aber zugleich eine friedliche Lösung.⁶⁰

Dementsprechend wurde das Gipfeltreffen der APEC-Staaten im Oktober 2001 in Shanghai auch als Zeichen der neuen antiterroristischen Gemeinsamkeit zwischen Washington und Peking interpretiert. Präsident Bush bekräftigte bei einem Zusammentreffen mit Jiang Zemin die »konstruktive Partnerschaft«, die Amerika und China im Krieg gegen den internationalen Terrorismus miteinander verbinde.⁶¹ Da die Bush-Administration zugleich darauf verzichtete, Forderungen nach Beachtung der Menschenrechte und einer weiteren Liberalisierung des chinesischen Markts zu erheben, war die diplomatische Unterstützung durch die Führung in Peking nicht überraschend.⁶²

In der im September 2002 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie schlugen sich die sicherheitspolitischen Folgerungen der US-Regierung aus den Terroranschlägen vom 11. September 2001 nieder. Als vorrangige Bedrohungen für die USA werden in dem Dokument der Terrorismus und gescheiterte Staaten identifiziert, vor allem, wenn diese die Möglichkeit erhalten, sich Massenvernichtungswaffen anzueignen. Um diesen Gefahren zu begegnen, wollen die Vereinigten Staaten auf eine Kooperation, nicht Koalition, der großen Mächte hinwirken.⁶³ Der Aufstieg eines starken, friedlichen und prosperierenden Chinas wird

⁶⁰ Simon S. C. Tay, *Asia and the United States after 9/11: Primacy and Partnership in the Pacific*, in: *The Fletcher Forum of World Affairs*, 28 (Winter 2004) 1, S. 113–132 (121–123); vgl. auch David Lampton/Richard Daniel Ewing, *The U.S.–China Relationship Facing International Security Crises: Three Case Studies in Post-9/11 Bilateral Relations*, Washington, DC: The Nixon Center, 29.1.2004 (Report), <www.nixoncenter.org/publications/monographs/USChinaRelations2003.pdf>.

⁶¹ Vgl. Junhua Zhang, *Chinas Vormarsch zu einer Großmacht im Prozess der Globalisierung*, in: *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (Hg.), *Jahrbuch Internationale Politik*, 25 (2001/2002), S. 339–348 (346).

⁶² Vgl. Christian Hacke, *Amerikas »Krieg gegen den Terror« – die Operation »Enduring Freedom«* in ebd., S. 11–20 (16f).

⁶³ Der Wortlaut der Nationalen Sicherheitsstrategie findet sich auf den Internetseiten des Weißen Hauses: <www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

⁵⁷ Vgl. Mann, *Rise of the Vulcans* [wie Fn. 22], S. 285.

⁵⁸ George W. Bush, *A Huge Honor to Be in This Office*, Interview Transcript, in: *The Washington Post*, 25.4.2001.

⁵⁹ Vgl. dazu die Ausführungen von Randall G. Schriver, Deputy Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, am 19.3.2003 vor dem Subcommittee on East Asia and the Pacific des Foreign Relations Committees des Senats: <www.state.gov/p/eap/rls/rm/2003/18879.htm>.

zwar begrüßt, das Papier benennt aber zugleich drei große Bereiche, in denen es im bilateralen Verhältnis grundlegende Meinungsunterschiede gibt: der Status Taiwans, die chinesische Waffenproliferation und die Menschenrechte. Gleichwohl traten diese kontroversen Punkte angesichts der Priorität der Bekämpfung des internationalen Terrorismus in den Hintergrund. Der Status Chinas in der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik wandelte sich damit von dem eines strategischen Konkurrenten, der augenblicklicher Beachtung bedarf, zu dem eines potentiellen Partners im Krieg gegen den Terrorismus.

Auch in der Nuklearkrise um Nordkorea bemühte sich die amerikanische Seite um die Kooperation Chinas. Im Oktober 2002 hatte die nordkoreanische Führung eingestanden, an einem geheimen Nuklearprogramm zu arbeiten. Nach intensiven diplomatischen Bemühungen Pekings kam es zunächst zu den Drei-Parteien-Gesprächen im April 2003 und dann zu den Sechs-Parteien-Gesprächen im August 2003 und Februar 2004. Ohne die Mitwirkung Chinas hätte sich die Nordkorea-Krise wohl zum »ersten Post-Irak Hot Spot«⁶⁴ entwickelt.

Mit welchen Konzepten aber begegnet die Bush-Administration der wachsenden Wirtschaftsstärke Chinas und seiner immer einflußreicheren politischen Stellung im asiatischen Raum? Mit dem überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum in den achtziger und neunziger Jahren ist die internationale Bedeutung der Volksrepublik kontinuierlich gewachsen. Für die politische Elite Chinas ist eine solide wirtschaftliche Entwicklung das wichtigste Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik. Sie ist davon überzeugt, das politische Ziel einer gewichtigeren Rolle in der Welt vor allem über ein langanhaltendes Wirtschaftswachstum erreichen zu können. Den Anhängern der *Bedrohungs*-Schule zufolge erweist es sich bereits als Nachteil, daß die US-Administration nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ihren geopolitischen Fokus allzu einseitig auf die Region des Mittleren Ostens gerichtet und China so erlaubt habe, im asiatisch-pazifischen Raum zum »power broker«⁶⁵ aufzusteigen. Derzeit, so wird von dieser Seite argumentiert, sei die chinesische Position zwar noch weitgehend wirtschaftlich fundiert, China nutze diesen wirtschaftlichen Einfluß jedoch mehr und mehr, um

politische Ziele zu verfolgen. Auch der Vorschlag Pekings zur Gründung einer Ostasiatischen Gemeinschaft, einer Organisation, die in absehbarer Zeit mit der EU rivalisieren könnte und bei der die USA außen vor blieben, müsse als Teil der Absicht Chinas erkannt werden, seinen regionalen Einfluß auszudehnen.⁶⁶

Die Bemühungen Chinas im asiatischen Raum waren im Sommer 2004 Gegenstand einer Anhörung im amerikanischen Kongreß. James A. Kelly, zuständig für ostasiatische und pazifische Angelegenheiten im Außenministerium, betonte vor dem Auswärtigen Ausschuß des Repräsentantenhauses, daß China sich als starker und verlässlicher Partner in der Terrorismusbekämpfung erwiesen und so demonstriert habe, daß es dort, wo seine Interessen mit denen Amerikas zusammenfallen, außerordentlich hilfreich im Hinblick auf die Erhaltung regionaler Stabilität sein könne. In anderen Bereichen jedoch, so Kelly, stelle China den Status quo in Frage; es erweitere seinen Einfluß in Südostasien, indem es seine diplomatische Präsenz ausbaue, die Auslandshilfe erhöhe und neue bilaterale und regionale Abkommen eingehe. Die USA müßten laut Kelly sicherstellen, daß sie auf ganzer Linie den Nationen Südostasiens verpflichtet blieben.⁶⁷

Neben einer zusehends prominenteren Rolle im asiatischen Raum hat sich China in den letzten Jahren darum bemüht, stärkere wirtschaftliche Beziehungen zu den Ländern der EU zu knüpfen. Das Volumen des Handels zwischen China und der EU-15 übertraf im Jahre 2004 erstmals das Volumen des US-China-Handels. Im Jahr 2005 wird es auch erstmals größer sein als das zwischen Japan und China. Damit würde die EU zum größten Handelspartner der Volksrepublik. Dies dürfte nach Einschätzung der Anhänger der *Bedrohungs*-Schule die Chancen Pekings erhöhen, die USA und die europäischen Länder gegeneinander auszuspielen, ein Szenario, das nicht zuletzt darauf gründet, daß die europäischen Länder China nicht wie die USA, und hier insbesondere die *Bedrohungs*-Schule als Sicherheitsrisiko oder potentiellen Rivalen wahrnehmen. Diese Differenz in der Bewertung öffnet den Europäern weiten Raum für wirtschaftliche Kooperation.⁶⁸

⁶⁴ Yuan Peng, U.S.-China Relations: Two Possibilities, One Option, in: Richard C. Bush/Sharon Yanagi/Kevin Scott (Hg.), Brookings Northeast Asia Survey 2003-2004, S. 51-65 (53).

⁶⁵ Jason T. Shaplen/James Laney, China's Ascent Weakens U.S. Influence, in: The International Herald Tribune, 13.7.2004.

⁶⁶ Vgl. als ein Beispiel unter vielen Jane Perlez, Chinese Move to Eclipse U.S. Appeal in South Asia, in: The New York Times, 18.11.2004.

⁶⁷ Vgl. James A. Kelly, An Overview of U.S.-East Asia Policy, Testimony before the House International Relations Committee, 2.6.2004, <www.state.gov/p/earp/rls/rm/2004/33064.htm>.

⁶⁸ Vgl. Gill/Tay, Partners and Competitors [wie Fn. 6].

Neben seinen Beziehungen zum europäischen Raum hat China in den letzten Jahren auch die zu den Ländern Lateinamerikas und der Karibik gestärkt und ausgebaut. Konservative Beobachter machen hierfür vor allem die Lateinamerika-Strategie des amerikanischen Außenministeriums verantwortlich.⁶⁹ So hat China seit kurzem Beobachterstatus in der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). Eine 130 Mann starke chinesische Polizeieinheit wird seit Mitte September 2004 im Rahmen einer UN-Stabilisierungsmission auf Haiti eingesetzt. Darüber hinaus gibt es nach Ansicht des Institute for Cuban and Cuban-American Studies an der University of Miami Hinweise, daß China in den letzten Jahren auf Kuba mehrere moderne Abhöranlagen installiert hat.

Die besondere Aufmerksamkeit Chinas für Mittel- und Südamerika könnte von Bestrebungen herrühren, den lateinamerikanischen Ländern in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht eine Alternative zu den Vereinigten Staaten anzubieten. Von Bedeutung könnte jedoch auch sein, daß sechs zentralamerikanische Länder derzeit Beziehungen zu Taiwan pflegen. Beobachter sprachen von chinesischer »Yuan-Diplomatie«, als die Dominikanische Republik vor einiger Zeit ihre Anerkennung Taiwans zurückzog und statt dessen diplomatische Beziehungen mit der Volksrepublik aufnahm. Haiti ist ein weiteres Land, das Taiwan anerkennt. Es ist anzunehmen, daß Chinas Engagement im Rahmen der UN-Mission mit dieser Tatsache zusammenhängt.

WTO, Outsourcing und Währungsfragen: Wirtschaftsbeziehungen zwischen Konflikt und Kooperation

Auch auf dem Feld der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und China stellen sich über das bereits mehrfach erwähnte amerikanische Handelsbilanzdefizit hinaus weitere aktuelle Probleme. Am 11. Dezember 2003 legte der Handelsbeauftragte der amerikanischen Regierung, Robert Zoellick, einen Bericht über die Einhaltung der WTO-Beitrittsverpflichtungen durch China vor. Darin kommt seine Behörde zu dem Schluß, daß eine Reihe sehr positiver Entwicklungen zu konstatieren seien, aber auch, daß der Elan Pekings bei der Umsetzung der durch den WTO-Beitritt eingegangenen Verpflichtungen im Laufe

⁶⁹ Vgl. Mary Anastasia O'Grady, *The Middle Kingdom in Latin America*, in: *The Wall Street Journal*, 3.9.2004.

des Jahres 2003 deutlich nachgelassen habe. In einigen für die USA wichtigen Schlüsselbereichen sei die Erfüllung der WTO-Aufgaben unzureichend gewesen.⁷⁰ Im weiteren Verlauf des wirtschaftlichen Reformprozesses in China sind Irritationen zwischen Peking und Washington nicht auszuschließen, wenn sich erweisen sollte, daß die Volksrepublik den mit dem WTO-Beitritt eingegangenen Verbindlichkeiten nicht genügend nachkommt.

Ein Problem, vor das sich die amerikanische Seite seit Beginn des Jahres 2005 gestellt sieht, ist die Aufhebung der Kontingente für Textil- und Bekleidungsprodukte. Diese Maßnahme wurde im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT zu Beginn der neunziger Jahre vereinbart mit dem Ziel, innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens von Marrakesch das Internationale Textilhandelsabkommen auslaufen zu lassen, das als Ausnahme von den GATT-Regeln mengenmäßige Handelsbeschränkungen zuließ. Daraus dürften neue Belastungen insbesondere für das bilaterale Verhältnis zwischen den USA und China entstehen, falls, wie von Beobachtern erwartet, verstärkt Importe aus der Volksrepublik auf den amerikanischen Markt drängen und dort Hunderttausende Arbeitsplätze gefährden. Bereits heute stammen 22 Prozent des Welthandels an Textilien aus China.⁷¹

Als Teil des oben erwähnten bilateralen Abkommens zwischen Washington und Peking vom November 1999, das der Volksrepublik den Weg in die WTO ebnete, verfügen die USA über das Recht, Schutzzölle auf ausgewählte Textilimporte aus China zu verhängen, wenn sie nachweisen können, daß diese Importe das Gleichgewicht des amerikanischen Markts negativ beeinflussen. Solche Handelsbeschränkungen sind auf ein Jahr begrenzt, ihre Gültigkeit kann jedoch für jeweils ein weiteres Jahr bis 2008 verlängert werden, falls es sich bei dieser Gleichgewichtsstörung des amerikanischen Markts um ein längerfristiges Problem handelt.⁷²

Auch die Chancen und Kehrseiten des Outsourcings industrieller Produktion nach China werden in den USA lebhaft diskutiert. Insbesondere bei den Mitglie-

⁷⁰ Vgl. *U.S. Trade Representative*, 2003 Report to Congress on China's WTO Compliance, 11.12.2003, <www.ustr.gov/assets/World_Regions/North_Asia/China/asset_upload_file425_4313.pdf>.

⁷¹ Vgl. Bruce Stokes, *Material World*, in: *National Journal*, 2.10.2004.

⁷² Vgl. ebd.; vgl. auch Neil King Jr., *U.S. Textile Makers to Seek Strict Limits on China Imports*, in: *The Wall Street Journal*, 2.9.2004.

dern des Kongresses, und hier bevorzugt bei Vertretern derjenigen Bundesstaaten, die vom Strukturwandel der letzten Jahre und Dekaden besonders betroffen waren, gibt es große Befürchtungen, daß damit auf amerikanischer Seite ein Arbeitsplatzabbau verbunden sein könnte. Umgekehrt gibt es Verärgerung über zahlreiche Marktzugangsbeschränkungen für amerikanische Firmen in China. Der chinesische Markt schützt sich durch ein komplexes System von Lizenzen, Zertifizierungen und technischen Prozeduren für Importe, das erst seit den WTO-Beitrittsverhandlungen sukzessive abgebaut wird.⁷³ Wiederholt monieren zudem amerikanische Unternehmen, daß ihre Produkte von chinesischen Herstellern kopiert würden und sich die chinesische Führung nur unzureichend dafür einsetze, die Wahrung ausländischer Urheberrechte, Handelsmarken und Patente sicherzustellen.

Genährt werden die amerikanischen Irritationen über die chinesische Wirtschaftspolitik durch die einseitige Bindung des Yuan-Wechselkurses an den US-Dollar. Amerikanische Experten sehen die chinesische Währung derzeit zwischen 15 und 25 Prozent unterbewertet. Aus ihrer Sicht spiegelt der Außenwert des Yuan schon seit langem nicht mehr die reale Stärke der chinesischen Wirtschaft, insbesondere deren internationale Wettbewerbsfähigkeit, wider. Damit, so die Kritik auf amerikanischer Seite, verschaffe sich die Volksrepublik auf unfaire Weise massive Preisvorteile. Die chinesische Führung weigert sich bis heute, von ihrer starren Haltung substantiell abzuweichen.⁷⁴

Religionsfreiheit und Menschenrechtsresolutionen: Eine neue Rhetorik der Administration

Obwohl die Bush-Administration dabei nur bedingt auf die Unterstützung der EU-Länder zählen konnte, brachte sie zu Beginn ihrer Amtszeit eine neue Resolution bei der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (UNHCR) ein, die eine Verurteilung der Menschenrechtsverstöße in China enthielt

⁷³ Vgl. für den Marktzugang auf chinesischer Seite John Rothgeb, *U.S. Trade Policy. Balancing Economic Dreams and Political Realities*, Washington, DC: CQ Press, 2001, S. 227.

⁷⁴ Vgl. Chinesisch-amerikanische Handelsquerelen [wie Fn. 5]; Gary Clyde *Hufbauer/Yee Wong*, *China Bashing 2004*, Washington, DC: Institute for International Economics, September 2004 (*International Economics Policy Briefs* Nr. PB04-5), S. 5f.

und insbesondere die Unterdrückung der Falun-Gong-Anhänger rügte. Solche Resolutionsentwürfe hatte auch Präsident Clinton regelmäßig eingebracht. Die Regierung Bush setzte mit ihrer Beschlussvorlage jedoch einen neuen Akzent. Der Begriff der Menschenrechte wurde darin explizit um religiöse Rechte erweitert; sie spielen inzwischen im zwischenstaatlichen Verhältnis eine deutlich prominentere Rolle als noch unter der Vorgänger-Administration.

Auch in der Tibet-Frage setzte Bush ein Zeichen: Hatte es zwischen Präsident Clinton und dem Dalai Lama im Juni 2000 lediglich ein »zufälliges Zusammentreffen« im Weißen Haus gegeben, so traf sich Bush mit dem Dalai Lama zu einem formell vereinbarten Termin, was automatisch eine deutlich größere Medienaufmerksamkeit nach sich zog. Auch der Zeitpunkt der Begegnung war nicht zufällig gewählt: Der 23. Mai 2001 markierte den fünfzigsten Jahrestag des unter Zwang zustande gekommenen 17-Punkte-Abkommens der chinesischen Führung mit der damaligen Lokalregierung Tibets, das als rechtliche Grundlage für die chinesische Oberherrschaft in Tibet gilt.⁷⁵

Im Sommer 2001 vereinbarten Vertreter der USA und Chinas beim oben erwähnten Besuch Powells in Peking, den nach der irrtümlichen Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad im Mai 1999 ausgesetzten Menschenrechtsdialog wiederaufzunehmen.⁷⁶ Im Frühjahr 2003 sahen die USA zum ersten Mal seit 1989 davon ab, der UN Menschenrechtskommission in Genf eine Resolution zur Verurteilung der Menschenrechtsverstöße in China vorzulegen. Dieser Verzicht und die Klassifizierung des in Xinjiang operierenden East Turkestan Islamic Movement (ETIM) als terroristische Organisation sind als Quidproquos der Bush-Administration für Chinas Kooperation im Krieg gegen den internationalen Terrorismus interpretiert worden.⁷⁷ Den Verzicht auf eine Resolution erklärte der Sprecher des Außenministeriums Richard A. Boucher mit Fortschritten Chinas im Bereich der Menschenrechtspolitik. Ausdrücklich nannte er: das chinesische Zugeständnis im Dezember 2002, daß mehrere UN-Berichterstatter ohne Auflagen China besuchen dürfen; die Einladung der noch unter Präsident Clinton eingerichteten US Commission on International Religious Freedom nach China; die Entlassung einer beträchtlichen Zahl von politischen

⁷⁵ Vgl. Rosemary Foot, *Bush, China and Human Rights*, in: *Survival*, 45 (Sommer 2003) 2, S. 167–186 (176f).

⁷⁶ Vgl. ebd., S. 177.

⁷⁷ Vgl. ebd., S. 179.

Häftlingen sowie der Empfang besonderer Vertreter des Dalai Lama.⁷⁸

Durch die Betonung der Religionsfreiheit ist die Rhetorik der Bush-Administration in Menschenrechtsfragen schärfer geworden.⁷⁹ So wurde in der Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) die Frage der Menschenrechte als eines von drei Themenfeldern identifiziert, die in den Beziehungen mit China zukünftig zu Meinungsverschiedenheiten führen könnten. Auch in der NSS wurde vor allem auf Religionsrechte abgehoben: Demnach müsse die Volksrepublik sicherstellen, daß die Chinesen frei denken, sich frei versammeln und ihre Religion frei ausüben können.

Daß die US-Regierung stärker als früher auf die Garantie der Menschenrechte pocht, hängt mit der politischen Ausrichtung der Administration und den Mehrheitsverhältnissen im Kongreß zusammen. In manchen individuellen Fällen übte die Administration Druck aus, auf den die Volksrepublik auch gelegentlich reagierte: So entließ die chinesische Führung im Dezember 2002 Xu Wenli, den Mitbegründer der China Democracy Party, und im Januar 2002 Ngawang Choephel, einen tibetischen Wissenschaftler, aus der Haft. Trotzdem bemängeln China-Kritiker in den USA, daß diese Freilassungen zu selten stattfänden und Menschenrechtsverletzungen in anderen Bereichen nicht genügend beachtet würden.

⁷⁸ Vgl. ebd., S. 181, mit weiteren Nachweisen; vgl. grundsätzlich zu Chinas Rolle im Krieg gegen den Terrorismus: *Lampton/Ewing*, *The U.S.–China Relationship Facing International Security Crises* [wie Fn. 60], bes. S. 1–18.

⁷⁹ Vgl. zu dieser Position *Foot*, *Bush, China and Human Rights* [wie Fn. 75], S. 169.

Die China-Politik der Bush-Administration: erste Bilanz und Ausblick

Die Bush-Administration hat in ihrer ersten Amtszeit in der China-Politik entgegen ihrer Ankündigung im Wahlkampf 2000 eine *Engagement*-orientierte Politik verfolgt. Zugleich schlug sie einen – verglichen mit der Vorgänger-Regierung unter Präsident Clinton – bestimmteren Kurs gegenüber China ein. Während Clinton für die Gewährung von Handelsprivilegien auf notwendigen Vorleistungen der chinesischen Seite bestanden hatte, arbeitete die Bush-Administration mit der Volksrepublik auf ausgewählten Feldern zusammen, ohne die parallel weiterhin bestehenden Meinungsverschiedenheiten zu stark zu betonen. Rückenwind erhielt diese Strategie in der Zeit nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001, als sich die *Engagement*-politischen Signale der Bush-Administration weiter verstärkten und aus China innerhalb weniger Monate ein Partner im Krieg gegen den Terrorismus wurde.

Die erste Amtszeit Präsident Bushs hat gezeigt, daß seine chinakritischen Töne im Jahr 2000 vor allem dem Wahlkampf geschuldet waren. Kritische Äußerungen über China und die China-Politik der jeweiligen Administration sind in amerikanischen Präsidentschaftswahlkämpfen kein neues Phänomen. Nach dem Regierungsantritt der jeweiligen Wahlsieger verebbt die Polemik in der Regel und mündet in eher kooperative Politikmuster. Bill Clinton hatte die chinesische Führung in seinem ersten Präsidentschaftswahlkampf im Jahre 1992 als »butchers of Beijing«⁸⁰ bezeichnet und eine stärkere Beachtung von Menschenrechtsstandards gefordert.⁸¹ Nur wenige Monate später mußte er feststellen, daß sich Peking in der Menschenrechtsfrage nicht unter Druck setzen ließ. Daraufhin rückte er von der Forderung konditionierter Verbesserungen in bezug auf die Menschenrechtsstandards ab und entkoppelte die Frage der Menschenrechte von der der Handelsprivilegien. Gegen Ende ihrer Amtszeit wirkte die Clinton-Administration dann sogar auf eine Aufnahme Chinas in die Welthandelsorganisation hin.

In Kongreß und Öffentlichkeit verstummte die fast schon gewohnheitsmäßige Kritik an China seit dem Jahr 2001 weitgehend: Zunächst wogen die häufig kritisierten Menschenrechtsverletzungen in der Volksrepublik gering im Vergleich zum Ausmaß der Terroranschläge in New York und Washington. Darüber hinaus mußten sich die kritischen Beobachter der chinesischen Führung mit ihren Vorwürfen zwangsläufig mäßigen, da es zunächst abzuwarten galt, wie sich die mit dem WTO-Beitritt eingegangenen Verpflichtungen auf China und auf das bilaterale Verhältnis auswirkten. Auf seiten der republikanischen Abgeordneten hielten sich die üblichen Kritiker der amerikanischen China-Politik zurück, weil sie nicht »ihren« Präsidenten schwächen wollten, mit dem sie in vielen anderen Politikbereichen weitgehend übereinstimmten. Die chinapolitische Passivität des Kongresses dürfte als Folge des Krieges gegen den Terror ein temporäres Phänomen sein; mit dem Ende der nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 vorherrschenden »Hyperüberparteilichkeit« (*hyperbi-partisanship*)⁸² dürften alte Konfliktmuster in der amerikanischen Politik im allgemeinen und in der China-Politik im besonderen sukzessive wieder aufbrechen. Dieser Prozeß hat gerade erst begonnen.

Das Thema Menschenrechte dürfte in der zweiten Amtszeit von Präsident Bush weit oben auf der politischen Agenda bleiben. Bereits vor der Wahl 2004 mehrte sich die Kritik von Menschenrechtsaktivisten und vereinzelt Vertretern der Republikanischen Partei daran, daß Präsident Bush wegen der Unterstützung im Terrorkrieg gegenüber Ländern wie China Werte wie Menschenrechte und Demokratie nicht mehr laut vertrete.⁸³ In der zweiten Amtszeit der

⁸² John C. Fortier/Norman J. Ornstein, President Bush: Legislative Strategist, in: Fred I. Greenstein (Hg.), *The George W. Bush Presidency. An Early Assessment*, Baltimore/London: Johns Hopkins University Press, 2003, S. 138–172 (156); vgl. auch Jacob M. Schlesinger, *After Unity over Terrorism, Partisan Politics Shape Debate*, in: *The Wall Street Journal*, 1.9.2004.

⁸³ Vgl. als ein Beispiel Foot, *Bush, China and Human Rights* [wie Fn. 75], S. 177–179; Ronald D. Asmus et al., *Progressive Internationalism. A Democratic National Security Strategy*, Oktober 2003, <www.pponline.org/documents/Progressive_Internationalism_1003.pdf>.

⁸⁰ Zitiert in: William Safire, *Great Leap Backward*, in: *The New York Times*, 28.2.2000.

⁸¹ Vgl. Glenn Kessler, *Score One for the Legacy*, in: *The Washington Post*, 20.9.2000.

Bush-Regierung dürften Menschenrechte wieder eine prominentere Rolle im inneramerikanischen Diskurs spielen, denn nach Bushs Wiederwahl dürften sich die Republikanischen Kongreßmitglieder weniger dem legislativen Erbe des Präsidenten als vielmehr dem eigenen politischen Erfolg verpflichtet fühlen.

Mit seiner stärker akzentuierten Taiwan-Politik hat Bush die traditionell taiwanfreundlichen Kongreßmitglieder eines zentralen Themas beraubt. Die Abgeordneten haben darauf mit einer institutionellen Neuschöpfung reagiert und Taiwan-Arbeitsgruppen in beiden Kammern des Parlaments eingesetzt, die gemeinsam mit ihren Verbündeten in der Wirtschaft und in den Verbänden dafür Sorge tragen werden, daß Taiwan auf der politischen Agenda bleibt.

Trotz einer fortgesetzten, ja sogar verstärkten wirtschaftlichen Kooperation Chinas und der USA und ihrer Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus wird Taiwan weiterhin die zentrale Herausforderung des bilateralen Verhältnisses sein. Es ist durchaus denkbar, daß sich in der Amtszeit der nächsten Administration der Zielkonflikt zwischen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Fragestellungen an diesem konkreten Streitpunkt manifestieren wird. Wird die Volksrepublik auf Gewalt gegenüber Taiwan verzichten, weil ihre wirtschaftliche Entwicklung und ihre zunehmende Einbettung in globale wirtschaftliche Strukturen dadurch gefährdet werden könnten? Oder wird sie im Ernstfall ihrem sicherheitspolitischen Raisonement den Vorzug geben, also der Verteidigung der Einheit des Landes, ungeachtet aller potentiellen negativen Konsequenzen? Gerade im Hinblick auf Taiwan, den wohl strittigsten Gegenstand in den bilateralen Beziehungen, dürfte auch die zu Beginn der Amtszeit Bushs sichtbar gewordene evidente Trennlinie unterschiedlicher Denkschulen innerhalb der Administration erneut zu Tage treten.

Ein an Taiwan entbrannter Konflikt zwischen den USA und China bliebe nicht ohne Konsequenzen für das transatlantische Verhältnis. Im Krisenfall stünde die Bush-Administration aufgrund ihrer Versprechen fest an der Seite Taiwans. Nicht zuletzt durch den traditionell taiwanfreundlichen Kongreß und eine ebensolche Öffentlichkeit geriete die Regierung Bushs unter massiven innenpolitischen Druck. Für die europäische Politik dagegen spielt Taiwan bei weitem keine so wichtige Rolle. Die europäischen Staaten sähen wohl in erster Linie ihre guten wirtschaftlichen Beziehungen zur Volksrepublik bedroht, weshalb es fraglich ist, ob sie der amerikanischen Politik folgen würden.

Wie groß der chinapolitische Dissens zwischen Europa und den USA ist, haben die Erwägungen über eine mögliche Aufhebung des EU-Waffenembargos im Winter und Frühjahr 2005 gezeigt.⁸⁴ Die innereuropäische Diskussion über das Embargo hat das Interesse der amerikanischen Seite an der europäischen China-Politik, das lange Zeit nicht existent war, geweckt. Sehr genau werden die einzelnen Nuancen der Debatte beobachtet und thematisiert. Eine Aufhebung des EU-Waffenembargos wird in den USA – und zwar nicht nur in chinakritischen Kreisen der *Bedrohungsschule*, sondern weit darüber hinaus – strikt abgelehnt. Neben einer möglichen weiteren Aufrüstung Chinas befürchtet man hier vor allem eine Eskalation des Taiwan-Konflikts und eine Gefährdung der im asiatischen Raum stationierten US-Soldaten.⁸⁵ Zu Irritationen hat auf amerikanischer Seite zudem die im Dezember 2003 veröffentlichte EU-Sicherheitsstrategie geführt, in der die Volksrepublik China als »strategischer Partner« bezeichnet wird.⁸⁶

Wie die neue Außenministerin Condoleezza Rice Anfang Februar 2005 bei ihrem Besuch in Europa deutlich machte, beharrt die Bush-Administration vor allem aus zwei Gründen auf der Beibehaltung des Embargos: Zum einen sichere es die militärische Rüstungsbalance in der Region. Die USA fürchten, daß europäische Staaten nach Aufhebung des Embargos Militärtechnologie an China verkaufen könnten, die das strategische Kräftegleichgewicht in Ostasien verändert und bei einem eventuellen Konflikt um Taiwan gegen US-Streitkräfte eingesetzt werden könnte. Zum anderen würden Waffengeschäfte angesichts der anhaltenden Menschenrechtsverletzungen in China ein falsches politisches Signal senden.

Wenn die amerikanische Regierung die EU zur Beibehaltung des Waffenembargos auffordert, hat sie vor allem den zuerst genannten Grund im Blick. Eine ähnlich kritische Haltung gegenüber den Erwägungen der Europäer nimmt auch der US-Kongreß ein. Am 2. Februar 2005 verabschiedete das US-Repräsentantenhaus mit 411 zu drei Stimmen eine EntschlieÙung, in der an die Mitgliedstaaten der EU appelliert wird, das

⁸⁴ Vgl. Gudrun Wacker, Ende des EU-Waffenembargos gegen China?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004 (SWP-Aktuell 13/04), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=815>.

⁸⁵ Vgl. John Tkacik, Washington Must Head Off European Arms Sales to China, Washington, DC: Heritage Foundation, 18.3.2004 (Backgrounder Nr. 1739).

⁸⁶ Vgl. Erich Reiter, Die Sicherheitsstrategie der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 54 (19.1.2004) B 3/4, S. 26–31.

Waffenembargo gegenüber China aufrechtzuerhalten. Präsident Bush wurde darin aufgefordert, bei seinem Europabesuch Ende Februar 2005 auf die europäischen Partner einzuwirken, ihre Überlegungen bezüglich einer Aufhebung des Embargos zu überdenken. Das Thema dürfte deshalb auch im Jahr 2005 auf der transatlantischen Agenda verbleiben. Es stellt ein zentrales potentiell Konfliktfeld der bilateralen Beziehungen dar.⁸⁷

In Anbetracht dieser Umstände ist es unwahrscheinlich, daß sich die USA darauf einlassen würden, ihre China-Politik mit der europäischen abzustimmen. Vielmehr wird registriert, daß die Europäer in diesem Politikfeld anscheinend bewußt andere Schwerpunkte setzen. Stehen in den USA *Bedrohungs-* und *Engagement-*orientierte Ansätze in der Formulierung der China-Politik nebeneinander – wenngleich letztere derzeit mehr Gewicht besitzen –, so haben die Europäer in den vergangenen Jahren nahezu ausschließlich auf eine *Engagement-*Politik gegenüber China gesetzt.⁸⁸

In bezug auf Ostasien existiert eine Asymmetrie zwischen den Verpflichtungen Europas und der USA. Strategische Stabilität in der Region nutzt den wirtschaftlichen Interessen beider gleichermaßen. Doch im Gegensatz zu den europäischen Staaten sind es die Vereinigten Staaten, die diese Stabilität garantieren können. Um so wichtiger ist es, daß die transatlantischen Partner zu einer gemeinsamen Position finden, wie sie mit dem Aufstieg Chinas umgehen wollen. Nur dann wird es möglich sein, auch eine gemeinsame Lösung für das Problem des Waffenembargos zu formulieren. Eines hat die transatlantische Debatte um das EU-Waffenembargo gegenüber China bereits jetzt erreicht: Europäische Positionen gegenüber China werden auf amerikanischer Seite stärker als in der Vergangenheit zur Kenntnis genommen.

Vom derzeitigen Standpunkt aus ist es wahrscheinlich, daß die amerikanische China-Politik auch in Zukunft zweigleisig betrieben werden wird. Daß sich die eine oder andere Schule innerhalb der Bush-Administration oder im Kongreß auf Dauer durchsetzen wird, ist nicht zu erwarten. Die China-Politik der USA wird damit weiterhin zwischen den ökonomischen Verheißungen eines riesigen Marktes und den sicherheitspolitischen Bedrohungsszenarien oszillieren, die einem aufsteigenden China zugeschrieben werden.

Abkürzungen

APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
CECC	Congressional-Executive Commission on China
CRS	Congressional Research Service
DLC	Democratic Leadership Council
ECAT	Emergency Committee for American Trade
ETIM	East Turkestan Islamic Movement
EU	Europäische Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
MFN	Most Favored Nation
NAM	National Association of Manufacturers
NDC	New Democrat Caucus
NTR	Normal Trade Relations
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
PNAC	Project for a New American Century
PNTR	Permanent Normal Trade Relations
TRA	Taiwan Relations Act
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
USCC	US-China Economic and Security Review Commission
WTO	World Trade Organization

⁸⁷ Vgl. Hans Binnendijk, *A Trans-Atlantic Storm over Arms for China*, in: *International Herald Tribune*, 9.2.2005, S. 6.

⁸⁸ Wacker, *Ende des EU-Waffenembargos gegen China?* [wie Fn. 84], S. 4.