

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Hanns Günther Hilpert / Gerhard Will

China und Südostasien

Auf dem Weg zu regionaler Partnerschaft

S 21
August 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	Rahmenbedingungen der Südostasienpolitik Chinas
7	Chinas Akteure
8	Chinas Konkurrenten
8	<i>USA</i>
10	<i>Japan</i>
12	<i>Indien</i>
13	<i>Europäische Union</i>
15	Chinas neue Präsenz in Südostasien
15	Ausbau der bilateralen Beziehungen
16	<i>Birma, Laos, Kambodscha</i>
17	<i>Vietnam</i>
18	<i>Thailand, Malaysia, Singapur, Indonesien, Philippinen</i>
20	Beteiligung an multilateralen Strukturen
23	Handelspolitik und wirtschaftliche Beziehungen
26	»Soft-Power«
28	Fazit
30	Abkürzungen

China und Südostasien

Auf dem Weg zu regionaler Partnerschaft

Seit jeher übte das Reich der Mitte einen starken politischen, wirtschaftlichen wie auch kulturellen Einfluß auf das kontinentale Südostasien aus. Heute empfiehlt sich China ganz Südostasien als »verantwortliche Großmacht« und aufstrebende Wirtschaftsmacht, deren weiterer Aufstieg untrennbar an das Wohlergehen seiner Nachbarländer geknüpft ist. Die Avancen Chinas finden in Südostasien ein immer positiveres Echo: China wird zwar nicht als der uneigennützig große Bruder gesehen, als den es sich gerne ausgibt, aber die Asean-Länder sehen sich mit China in einer Schicksalsgemeinschaft verbunden und hoffen darauf, von dem enormen Wirtschaftswachstum des mächtigen Nachbarn profitieren zu können.

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Frage, ob Chinas Politik in Südostasien lediglich darauf abzielt, die USA aus ihrer Führungsrolle zu verdrängen, um selbst an ihre Stelle zu treten, oder ob Chinas Engagement in multilateralen Strukturen der Region von dem Willen geprägt ist, sich aktiv am Aufbau eines multilateralen Sicherheitssystems zu beteiligen. Da Chinas multilaterales Engagement ein schwieriger Lernprozeß ist, sagt die ursprüngliche Motivation wenig über die Erkenntnisschritte und über die Veränderungen der strategischen Konzeptionen aus, die sich im Verlauf eines solchen Prozesses ergeben. Um so notwendiger ist es, Pekings Politik in den multilateralen Institutionen Südostasiens sehr genau zu beobachten und entsprechende Rückschlüsse auf Chinas Strategie in anderen internationalen Institutionen zu ziehen. Die Untersuchung kommt zu folgenden Ergebnissen:

- ▶ Der von China erstrebte Aufstieg zur neuen Hegemonialmacht Südostasiens ist historisch und kulturell fundiert: Südostasien ist alte und neue Zielregion chinesischer Migration. Hier finden chinesische Sprache und Populärkultur zusehends Verbreitung, und eine offensive Kulturpolitik Pekings knüpft an Chinas einstige kulturelle Ausstrahlungskraft an. Obwohl sich die außenpolitischen Rahmenbedingungen der VR China zu Beginn des 21. Jahrhunderts grundlegend von denen des vor-kolonialen China unterscheiden, ist die kollektive Erinnerung an das auf die Tributpflicht gegründete hierarchische Muster der Außenbeziehungen Chinas allgemein präsent.

- ▶ Maßgebliche außenpolitische Akteure der Volksrepublik sind nicht allein die zentralen Instanzen der Partei- und Staatsführung, sondern auch Chinas Provinzen und seine Staatsunternehmen sowie lokale Kader und private Händler, die nur noch teilweise von Peking kontrolliert und gesteuert werden können.
- ▶ Ebenso vielfältig wie Chinas außenpolitische Akteure sind seine außen- und sicherheitspolitischen Interessen in Südostasien: China zielt darauf ab, den taiwanesischen Einfluß zurückzudrängen, die Ein-China-Politik durchzusetzen, die grenzüberschreitende Kriminalität an seinen Südgrenzen zu bekämpfen sowie sein Ansehen und Gewicht in der Region generell zu mehren. Unausgesprochen oder allenfalls indirekt versucht Peking durch einen Schulterschuß mit der Asean, den Einfluß der USA und Japans zu vermindern. Handels- und wirtschaftspolitisch strebt China nach einem prioritären Zugriff auf Südasiens Rohstoffe sowie nach einer langfristigen Sicherung der lukrativen Absatzmärkte und strategischen Seewege. China bemüht sich zudem, der wirtschaftlichen Entwicklung der zurückgebliebenen Südwest-Provinzen durch eine grenzüberschreitende Entwicklung der Mekong-Region nachhaltige Impulse zu geben.
- ▶ Aus der zunehmenden Spezialisierung der südostasiatischen Standorte mit Ausrichtung auf den chinesischen Importmarkt erwächst eine regionale Arbeitsteilung zwischen den beiden Subregionen, die durch die geplante bilaterale Freihandelszone einen weiteren Schub erfahren dürfte. Von dem wirtschaftlichen Aufstieg Chinas profitieren vor allem die südlichen Asean-Staaten mit den relativ höchsten Einkommensniveaus. Weniger expansiv entwickelt sich der Handels- und Leistungsverkehr Chinas mit den jüngeren Asean-Mitgliedern. China versucht zwar, diese Defizite durch Entwicklungshilfeleistungen auszugleichen, aber sein weiterer wirtschaftlicher Aufstieg dürfte die Entwicklungschancen von Birma, Laos und Kambodscha eher beeinträchtigen als vergrößern.
- ▶ Mit seiner Politik des aktiven, nichtkonfrontativen Engagements hat es China verstanden, das in Südostasien weit verbreitete Mißtrauen zu verringern und unter den nationalen Eliten Akzeptanz zu gewinnen. Zu diesem Erfolg haben zwei weitere Aspekte wesentlich beigetragen: zum einen Chinas konstruktive Rolle während der asiatischen Finanzkrise und zum andern die konsequente Vermeidung jeglicher Kritik an den autoritären politischen Systemen oder den innenpolitischen Verhältnissen in Südostasien. Eckpunkte im Prozeß der beiderseitigen Annäherung waren der Beginn jährlicher Gipfeltreffen zwischen der Asean-Gemeinschaft und China im Jahre 1997, die darauf folgenden politischen und wirtschaftlichen Vereinbarungen sowie die Intensivierung der bilateralen Beziehungen mit allen Asean-Staaten.
- ▶ Die Beziehungen zu den Asean-Staaten haben nach Pekings Auffassung Mustercharakter für die Außenbeziehungen Chinas zu all seinen Nachbarn. Dabei ist sich China mit der Mehrheit seiner Partner in Südostasien einig, das Prinzip der nationalstaatlichen Souveränität nicht anzutasten und die eigene außenpolitische Handlungsfähigkeit möglichst uneingeschränkt zu bewahren. Ein derartiges Beziehungssystem, das rechtlich wenig bindend ist und vor allem deklamatorisch wirkt, dient aber stärker chinesischen Interessen als den Interessen der in sich inhomogenen Asean-Staaten, denen die institutionellen Rückversicherungen fehlen, um sich gegen China behaupten oder gar durchsetzen zu können.
- ▶ Europas politisches und wirtschaftliches Gewicht in Südostasien ist verglichen mit jenem der USA oder Japans gering. Gleichwohl spielt der alte Kontinent eine nicht unwichtige Rolle als Handelspartner, als Entwicklungshilfegeber, als außen- und sicherheitspolitischer Dialogpartner und als institutionelles Referenzmodell. Gerade weil das Engagement Europas in der Region weniger durch machtpolitische Interessen geprägt ist, zeigt es ein besonderes Profil. Vielleicht ergibt sich daraus auch eine Verpflichtung, nicht nur die Erfahrungen und Probleme des europäischen Einigungsprozesses zu vermitteln, sondern den Asean-Staaten konkrete Hilfestellung beim Aufbau der Institutionen eines regionalen Sicherheitssystems zu geben. Die VR China unternimmt große Anstrengungen, sich im asiatisch-europäischen Dialog- und Kooperationsprozeß (Asem) als Vertreterin eines gesamtasiatischen Interesses zu profilieren und sich unausgesprochen als Schutzmacht Südasiens zu präsentieren. Vor diesem Hintergrund gewinnt ein gezieltes Engagement der EU und ihrer Mitgliedstaaten gegenüber den Asean-Ländern eine um so größere Bedeutung.

Rahmenbedingungen der Südostasienpolitik Chinas

In den vergangenen zehn Jahren haben die Beziehungen zwischen der VR China und Südostasien einen quantitativen wie qualitativen Entwicklungsschub erfahren. Mitte der neunziger Jahre war die Vorstellung, die man sich in Südostasien von dem mächtigen Nachbarn im Norden machte, vor allem von Angst bestimmt: der Angst vor der chinesischen Bedrohung (*China Threat*), konkret vor einer hochgerüsteten chinesischen Marine und Luftwaffe im Südchinesischen Meer.¹ Dagegen wird heute – jedenfalls öffentlich – kaum mehr Kritik an Pekings Politik geübt.

Einige Beobachter haben aus diesem Wandel bereits den Schluß gezogen, daß China nun wieder zu jener starken Position zurückgekehrt sei, die das Land nahezu 2000 Jahre lang in Südostasien eingenommen hatte. Diese These von der »Rückkehr des Reichs der Mitte« hält jedoch weder einer eingehenderen historischen Überprüfung stand, noch erweist sie sich als tauglich, den Prozeß der Annäherung zwischen China und Südostasien angemessen zu analysieren. Denn die VR China ist heute nicht mehr das unangefochtene »Reich der Mitte«, dessen Machtfülle in der Vergangenheit auf wirtschaftlicher Autarkie beruhte.

Chinas Akteure

Im Unterschied zu den Nomadenstämmen Zentralasiens, die als Reitervölker eine sehr mobile Kriegführung praktizierten und nahezu permanent die Nordgrenze Chinas bedrohten, waren die auf Reisbau basierenden Gesellschaften Südasiens niemals eine wirkliche Herausforderung für die Sicherheit Chinas. Gegenüber dem »Norden« versuchte sich China deshalb durch den Bau einer Mauer abzugrenzen und abzusichern. Dagegen war der »Süden« oder auch Südostasien ein Gebiet, in dem Chinas Größe, Macht und Kultur meist unangefochtene und uneingeschränkte Bewunderung fanden.²

¹ Siehe Humphrey *Hawksley*/Simon *Holberton*, *Dragon Strike. The Millennium War*, London 1997, oder auch Richard *Bernstein*/Ross *Munro*, *The Coming Conflict with China*, New York 1997. Beide Bücher fanden gerade auch in Südostasien eine sehr breite Rezeption.

² Eine gute Einführung bietet Martin *Stuart-Fox*, *A Short*

Chinas Verbindungen zu Südostasien beschränkten sich jedoch nicht auf die Einflußnahme des chinesischen Staates. Ungeachtet des Ausreiseverbots, das bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts galt, suchten Chinesen immer wieder im Ausland nach neuen Lebensmöglichkeiten. Südostasien war schon wegen seiner räumlichen Nähe stets ein bevorzugtes Ziel dieser Emigration. Aufgrund des wirtschaftlichen und politischen Niedergangs Chinas im 19. Jahrhundert und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts stieg die Zahl dieser Auswanderer dramatisch an. Die überwiegende Mehrheit ließ sich damals in Südostasien nieder, da man hier vertraute Lebensverhältnisse sowie gut organisierte und fest etablierte chinesische Gemeinschaften vorfand, die Hilfe und Schutz gewähren konnten.

Die chinesischen Migranten in Südostasien verstanden sich keineswegs als Vertreter des chinesischen Staates; vielmehr machten sie seine Politik für ihre notgedrungene Flucht verantwortlich. Sie hielten jedoch Verbindung zu ihrer Familie, zum Ort ihrer Herkunft und ihrer Heimatprovinz in China sowie zu Landsleuten, die sich in anderen Teilen Südasiens niedergelassen hatten. Bis zum heutigen Tage bildet dieses weit gespannte Netz gegenseitiger Beziehungen und Verpflichtungen eine wichtige Voraussetzung für den beeindruckenden wirtschaftlichen Erfolg der in Südostasien ansässigen Chinesen.

Der Begriff »China« oder auch »Chinesen« ist somit in Südostasien häufig unbewußt mit sehr unterschiedlichen Assoziationen verknüpft. Zum einen war und ist damit der chinesische Staat gemeint, zum anderen die in Südostasien lebenden Chinesen. Beide »Chinas« hatten lange Zeit höchst unterschiedliche Interessen, und die zunehmende Interessenübereinstimmung, die sich seit Beginn der chinesischen Reformpolitik abzeichnet, ist keineswegs mit einer Interessenskongruenz gleichzusetzen. Diese Tatsache wird durch Bezeichnungen wie »Greater China« nur allzu leicht verdeckt.

Im Zuge der Reformpolitik und der wirtschaftlichen Öffnung hat sich die Anzahl der Akteure, die Chinas Politik im Ausland bestimmen, weiter ver-

History of China and Southeast Asia: Tribute, Trade and Influence, Crows Nest, New South Wales, 2003.

größert, insbesondere in Südostasien. In vielen Ländern sind hier nun große Staatsunternehmen, Joint-ventures, Privatunternehmer, aber auch kleine Händler aus China tätig, um Rohstoffe aufzukaufen, Absatzmärkte für chinesische Produkte zu erschließen oder ihre Dienstleistungen anzubieten. Zum Teil kooperieren diese Unternehmen auch mit Chinesen, die seit langer Zeit in dieser Region leben. Zweifellos tragen ihre Aktivitäten zum wirtschaftlichen Wachstum Chinas bei und liegen damit im Interesse Peking. Doch ihre oft nur am Unternehmensgewinn orientierte Vorgehensweise konterkariert immer wieder jenes Image einer wohlwollenden Großmacht, um das sich Chinas Diplomaten so intensiv bemühen.³

Neben diesen wirtschaftlichen Akteuren haben auch die Regierungen der Provinzen, die an Südostasien grenzen, vermehrt Interesse an eigenständigen Kontakten mit den Nachbarländern gezeigt. Die Zentralregierung berechnete und ermunterte sie zu solchen grenzüberschreitenden Aktivitäten, um Chinas außenwirtschaftliche Beziehungen wie auch die wirtschaftliche Entwicklung der weit von der Küste entfernten Provinzen im Südwesten des Landes (Yunnan, Guizhou, Sichuan) voranzutreiben.⁴ Zugleich wecken eigenständige außenpolitische Beziehungen der Provinzen aber auch tief in der chinesischen Geschichte wurzelnde Ängste der Zentralregierung, die Kontrolle über die Peripherie und deren Kontakte zum Ausland zu verlieren. Bestätigt werden derartige Befürchtungen durch die maßgebliche Beteiligung lokaler Kader an großangelegten Schmuggelaktionen, Drogenhandel und der kommerziell betriebenen Verschleppung von Menschen – vor allem von Frauen – aus Südostasien nach China. Diese Verstrickung in kriminelle Aktivitäten bringt nicht nur das internationale Ansehen der VR China in Verruf, sondern unterminiert auch den eigenen Herrschaftsapparat im Land.

³ Zu den Schwierigkeiten der chinesischen Führung, die Exporte der eigenen Rüstungsbetriebe zu kontrollieren, vgl. *Far Eastern Economic Review*, 28.10.2004, S. 30–31.

⁴ So erhielten 1992 auch die südwestlichen Grenzprovinzen Guangxi und Yunnan die Erlaubnis, »offene Städte« zu etablieren, die beim Außenhandel und bei ausländischen Investitionen jene bevorzugte Behandlung und Sonderrechte genießen, die Städten an der Küste schon seit geraumer Zeit zubilligt worden waren. Vgl. Peter T. Y. *Cheung*/James T. H. *Tang*, *The External Relations of China's Provinces*, in: David M. *Lampton* (Hg.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978–2000*, Stanford, CA 2001, S. 91–120 (96).

Einige Beobachter sind daher bereits zu der Einschätzung gelangt, daß »die Regierung einen Großteil der Beziehungen zwischen China und dem Ausland nicht länger effektiv kontrolliert.«⁵ Dieser Kontrollverlust beruht nicht zuletzt darauf, daß die verschiedenen außenpolitischen Akteure Mittel und Wege finden, um ihre spezifischen Interessen durchzusetzen oder auch ihre illegalen Geschäfte zu betreiben, ohne die Regierung offen herauszufordern. Schließlich hat die Zentralregierung in Peking immer wieder ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, unerwünschte Entwicklungen zu unterbinden, sobald sie ihr nicht mehr tragbar erschienen. Heute ist sie aber in sehr viel stärkerem Maße als in der Vergangenheit dazu gezwungen, zu vermitteln, zu koordinieren und nicht zuletzt auch zu intervenieren, um den sich immer wieder abzeichnenden Kontrollverlust in tolerierbaren Grenzen zu halten.

Chinas Konkurrenten

Im entscheidenden Unterschied zum vorkolonialen Zeitalter wurden und werden die Einflußmöglichkeiten der VR China in Südostasien durch andere in der Region präsente Großmächte und deren Verhältnis zu den einzelnen Ländern Südostasiens ganz wesentlich geprägt und begrenzt. Während die USA und Japan in Südostasien seit geraumer Zeit sicherheitspolitische und wirtschaftliche Interessen verfolgen, haben Indien und die EU erst nach dem Ende des Kalten Krieges damit begonnen, Strategien für ein größeres Engagement zu formulieren und gemeinsame Foren zu etablieren.

USA

Die USA bleiben die entscheidende Hegemonialmacht in Südostasien. Unverändert sichert die Pax Americana die Sicherheit und die Stabilität in der Region. Zudem sind die USA noch aus einigen anderen Gründen wichtigster Partner Südostasiens: Sie sind interessant als Absatzmarkt, als Investor, als Quelle neuer Technologien, als Referenzmodell in Politik, Wirtschaft und Alltagskultur, aber auch aufgrund des

⁵ David M. *Lampton*, *China's Foreign and National Security Policy-Making Process: Is It Changing, and Does It Matter?*, in: *Lampton* (Hg.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy* [wie Fn. 4], S. 1–36 (28).

prägenden Einflusses von Hochschulen, Medien und Managementkultur, der weiten Verbreitung des Englischen und der dominanten Rolle des US-Dollar. Gleichwohl gibt es auf beiden Seiten nicht unerhebliche Kritik und Vorbehalte, die zu Spannungen führen. Von asiatischer Seite wird den USA vorgeworfen, die eigene Machtposition immer wieder zum eigenen Vorteil auszunutzen und dabei auf andere Interessen und lokale Empfindlichkeiten keine Rücksicht zu nehmen. Als markante Beispiele werden das Verhalten der USA bei der Bewältigung der zurückliegenden Finanz- und Wirtschaftskrise Ostasiens oder die amerikanische Handelspolitik genannt. China hat es in den zurückliegenden Jahren geschickt verstanden, derartige Spannungen und Mißstimmungen für sich auszunutzen und sukzessive die eigene Position in der Region zu Lasten der USA zu verbessern.

Nachdem sich die USA in der Clinton-Ära vor allem nach Nordostasien orientiert hatten, wandte sich die Bush-Administration wieder verstärkt Südostasien zu, nicht zuletzt aus Sorge vor einer Ausweitung des chinesischen Einflusses. Im Gefolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 rückten die unkonventionellen Sicherheitsrisiken in den Vordergrund, und die USA eröffneten in der Region eine zweite Front im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus.⁶ Die Philippinen wurden durch die Entsendung von 500 Militärberatern im Kampf gegen die Abu-Sayyaf-Guerilla unterstützt, und Indonesien erhielt 700 Millionen US-Dollar Militärhilfe für Anti-Terrormaßnahmen. An den alljährlich in Thailand durchgeführten *Cobra-Gold*-Manövern nehmen neben thailändischen und amerikanischen Truppen nun auch Einheiten aus Singapur und den Philippinen teil. Zwar unterhalten die USA seit ihrem Abzug aus den Philippinen zu Beginn der neunziger Jahre keine festen Stützpunkte mehr in Südostasien, gleichwohl steht die Fähigkeit zu schnellen und flexiblen Einsätzen der US-Streitkräfte nicht in Frage.⁷ Ihre einzigartigen Krisenreaktionsfähigkeiten stellten die USA einmal mehr unter Beweis, als sie bei der Tsunami-

Flutkatastrophe Ende Dezember 2004 mit Eingriffskräften der Siebten Flotte Soforthilfe leisteten.

Die politischen und wirtschaftlichen Eliten Südostasiens nehmen das verstärkte militärische Engagement der USA in jüngerer Zeit mehrheitlich positiv auf und betrachten es als eine überfällige Maßnahme zur Erneuerung der amerikanischen sicherheitspolitischen Partnerschaft mit Südostasien. Aus südostasiatischer Sicht ist die sicherheitspolitische Rolle der USA unverzichtbar. Allein deren militärische Präsenz vermag das regionale Mächtegefüge im Gleichgewicht zu halten, und nur die amerikanische Bündnisgarantie gewährt die ultimative Rückversicherung gegen chinesische Ungewißheiten. Andererseits ist das Unbehagen an der neuen Präemptiondoktrin⁸ und dem amerikanischen Unilateralismus weit verbreitet. Insbesondere in den islamisch geprägten Ländern hat sich infolge des Irak-Krieges der Anti-Amerikanismus in weiten Kreisen der Bevölkerung sichtlich verstärkt.

Das militärische Engagement der USA wird ergänzt durch neuere handelspolitische Initiativen. Im Oktober 2002 stellte Präsident Bush mit der »Enterprise for Asean Initiative« der Region mittelfristig die Bildung einer bilateralen Freihandelszone in Aussicht.⁹ Zunächst sollen Handels- und Investitionsrahmenabkommen mit denjenigen Asean-Staaten geschlossen werden, die eine aktive Reformagenda verfolgen und offene Märkte haben. Entsprechende Abkommen wurden inzwischen mit Thailand, Brunei, Malaysia, Indonesien und den Philippinen vereinbart. Mit Singapur wurde im Mai 2003 sogar ein Freihandelsabkommen unterzeichnet. Die amerikanische Handelspolitik verfolgt hiermit offensichtlich auch außen- und sicherheitspolitische Ziele.¹⁰ Den verbündeten Staaten Südostasiens sollen zumindest dieselben Marktzugangsbedingungen gewährt werden wie jenen Ländern, mit denen bereits Freihandelsabkommen geschlossen wurden oder derzeit gerade verhandelt werden. Außerdem soll Südostasien sichtlich bessere

6 Siehe Alica D. *Ba*, China and Asean. Renavigating Relations for a 21st Century Asia, in: Asian Survey, 18 (2003) 4, S. 622–647 (644–645).

7 Singapur hat der amerikanischen Marine umfangreiche Nutzungsrechte eingeräumt. Malaysia und Indonesien haben Wartungsabkommen mit den USA unterzeichnet und führen mit der Siebten Flotte gemeinsame Manöver durch. Auf den Philippinen finden bereits seit 1998 gemeinsame Übungen mit amerikanischen Soldaten im Rahmen des »Visiting Forces Agreement« statt.

8 Die USA haben im September 2002 in ihrer nationalen Sicherheitsstrategie eine Präemptiondoktrin beschlossen, die besagt, daß die USA unter bestimmten Umständen militärische Mittel einsetzen können, um einem möglichen Angriff »antizipatorisch« zuvorzukommen.

9 Zu den offiziellen Beziehungen zwischen der Asean-Gemeinschaft und den USA siehe: <www.aseansec.org/4982.htm> (Zugriff am 10.12.2004).

10 Siehe Seiji F. *Naya*/Michael G. *Plummer*, Economics of the Enterprise for Asean Initiative, Paper to be presented at the session »Innovation in US Commercial Policy: Economics of the New Regionalism«, American Economic Association Meetings, Philadelphia, PA, January 7–9, 2005, S. 46–47.

Marktzugangsbedingungen erhalten als die VR China. Umgekehrt wollen die USA als Handels- und Wirtschaftspartner der Subregion auch nicht schlechter gestellt sein als China und Japan.

Im Unterschied zu China, das ein Freihandelsabkommen mit der gesamten Asean-Gemeinschaft anstrebt und dabei den neuen Asean-Mitgliedern eine spezielle Entwicklungskomponente in Aussicht stellt, bestehen die USA in ihrer derzeitigen Handelspolitik auf bilateralen Beziehungen. Damit wirkt die US-Politik auf die Asean-Gemeinschaft eher desintegrierend, da sie die regionalen Disparitäten zwischen Nord und Süd eher vergrößert als vermindert. China kann sich somit selbst im handelspolitischen Vergleich positiv von den USA abheben, obwohl sein Handel mit Südostasien nur einen Bruchteil dessen ausmacht, was die Region mit den USA umsetzt.

Ein systemischer Schwachpunkt in der amerikanischen Südostasienpolitik ist generell der handels- und sicherheitspolitische Unilateralismus und Bilateralismus – und das um so mehr, weil er immer wieder konfrontativ vorgetragen wird. China gelingt es sehr gut, den undifferenzierten Unmut gegenüber den USA aufzugreifen und das eigene Verhalten kontrastierend als verständig und wohlwollend zu präsentieren. So ist für die Subregion Südostasien die aufsteigende sino-amerikanische Rivalität zugleich Segen und Fluch. Einerseits profitiert man ganz erheblich vom Engagement der beiden Seiten. Andererseits würde eine sino-amerikanische Konfrontation die Region in ihrer wirtschaftlichen und politischen Entwicklung entscheidend zurückwerfen. Daher wünschen sich die Eliten Südasiens stabile, möglichst nichtkonfrontative Beziehungen zwischen China und den USA, so daß beide Seiten ihre positive Rolle in der Region auch in Zukunft spielen können. Allerdings besteht eine latente Angst vor einem zukünftigen Konflikt zwischen beiden Partnern, der sich zum Beispiel an der Taiwan-Frage entzünden könnte und die Asean-Länder dazu zwingen würde, für eine der beiden Mächte Partei zu ergreifen.¹¹

Japan

Japans Interessen in Südostasien sind in erster Linie wirtschaftlicher Natur und erst in zweiter Linie politisch motiviert.¹² Südostasien ist für Japan als Absatz-

markt, Produktionsstandort und für den Bezug von Rohstoffen, natürlichen Ressourcen und Vorprodukten von geradezu existentieller Bedeutung. Umgekehrt ist Japan der wichtigste Lieferant Südasiens, der drittgrößte Absatzmarkt und der – gemessen am Volumen – wichtigste Investor und Entwicklungshilfegeber. Auch wenn sich der Handels- und Investitionsverkehr zwischen Japan und Südostasien seit dem Wechsel ins 21. Jahrhundert rückläufig entwickelte, bleibt Japan im Vergleich mit China doch noch immer der wichtigere Partner. In den drei zurückliegenden Dekaden hat sich zwischen Japan und Südostasien eine differenzierte horizontale und vertikale Arbeitsteilung herausgebildet. Die Industrie Japans hat es geschickt verstanden, die unterschiedlichen Standortvorteile und Kostenstrukturen der Länder Südasiens für die eigenen unternehmerischen Wertschöpfungsketten zu nutzen und die Region zu einer bedeutenden Exportplattform aufzubauen.

Die japanische Politik hat das massive privatwirtschaftliche Engagement der heimischen Industrie auf mehreren Ebenen unterstützt. So ist Indonesien traditionell das weltweit wichtigste Empfängerland japanischer Entwicklungshilfe und Südostasien die wichtigste Empfängerregion. Außenpolitisch hat die japanische Diplomatie Wesentliches zur Lösung des kambodschanischen Konfliktes beigetragen. Zur Stabilisierung der Finanz- und Währungsmärkte Ostasiens stellte Japan in den Krisenjahren annähernd 50 Milliarden US-Dollar bereit. Nachweislich ist Japan zu außerordentlichen Anstrengungen bereit, wenn es gilt, die außen- und sicherheitspolitische Stabilität in Südostasien zu sichern, eine leistungsfähige Infrastruktur aufzubauen, gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen oder ein stabiles Währungsumfeld zu gewährleisten. Großes Ansehen besitzt Japan schon aufgrund seiner Vorbildfunktion als jene asiatische Nation, die als erste den Aufstieg zum wohlhabenden Industrieland schaffte. Infolge seines nachhaltigen Engagements für die Asean-Staatengruppe und seiner

ostasien und der zugrundeliegenden Ostasienstrategie siehe allgemein: Hanns Günther *Hilpert*, *Ökonomische Integration in raumwirtschaftlicher Perspektive*, Berlin: Duncker & Humblot, 1998, S. 71–79, 91–99, 189–193; Gunther *Schnabl*, *Die Rolle Japans für die internationale Arbeitsteilung in Ostasien*, in: *Japanstudien* (Tokyo: Deutsches Institut für Japanstudien), 10 (1998), S. 189–214. Für eine regierungsoffizielle Sicht siehe: METI Whitepaper on International Economy and Trade 2003, Tokyo: Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), S. 210–222; METI Whitepaper on International Economy and Trade 2004, Tokyo: METI, S. 297–307, 315–318, <www.meti.go.jp/english/report/index.html> (Zugriff am 6.12.2004).

¹¹ Siehe *Ba*, *China and Asean* [wie Fn. 6], S. 646f.

¹² Zu Japans außenwirtschaftlichen Beziehungen mit Süd-

eminente wichtigen wirtschaftlichen Rolle verfügt Japan in der Region auch über beträchtliches politisches Gewicht. Mit dem politischen und wirtschaftlichen Einfluß Japans geht eine strategische Interessensidentität einher: Sowohl Japan als auch die Staaten Südostasiens sind geographische Nachbarn des zwischen ihnen liegenden Reichs der Mitte und teilen das regionale Interesse an einem friedlichen Wiederaufstieg Chinas und seiner Integration in regionale Strukturen. Für Südostasien ist daher das japanische Engagement nicht nur in all seinen positiven Funktionen für regionale Entwicklung und Stabilität wichtig, sondern auch als Gegengewicht zum aufstrebenden China.

Diese an sich günstige Ausgangssituation konnte allerdings nicht verhindern, daß Japan in den zurückliegenden Jahren in Südostasien zunehmend an Profil verlor. Die Tatsache, daß China zum außenwirtschaftlichen und konjunkturellen Motor Ostasiens aufgestiegen ist, trifft Japan, das sich traditionell ökonomisch definiert, im Kern seines Selbstverständnisses. In der allgemeinen Wahrnehmung der Region scheint Japan auf die Herausforderung durch die diplomatische und wirtschaftliche Offensive Chinas nur zu reagieren, nicht aber selbständig zu agieren – und dies obwohl Japan den Wünschen der Asean-Staaten substantiell entgegengekommen ist:¹³

- ▶ Im Oktober 2003 vereinbarten Japan und Asean eine umfassende wirtschaftliche Partnerschaft. Dabei verpflichtete sich Japan, zahlreiche wirtschaftliche Kooperationsprojekte durchzuführen und das hohe Niveau staatlicher Entwicklungshilfe beizubehalten. Zudem vereinbarten beide Seiten eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit und prospektiv bilateralen Freihandel. Diese Partnerschaft wurde durch das am 29. November 2004 beschlossene »Vientiane Action Programm« weiter konkretisiert.
- ▶ Im Dezember 2003 trat Japan – wie vorher bereits China – formell dem Asean-Vertrag für Freundschaft und Zusammenarbeit bei.
- ▶ Im Jahr 2004 nahm Japan mit Malaysia, den Philippinen und Thailand Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen auf. Bereits 2002 hatte Japan ein entsprechendes Abkommen mit Singapur vereinbart.

¹³ Die verschiedenen offiziellen Vereinbarungen der Asean-Gemeinschaft mit Japan finden sich unter: <www.aseansec.org/4973.htm> (Zugriff am 6.12.2004).

Im Vergleich zu China unterliegt Japan in seiner Politik gegenüber Südostasien gänzlich anderen Prioritäten und Handlungsvoraussetzungen.¹⁴ Während China in erster Linie politischen Einfluß durch ein gutnachbarliches Verhältnis mit Südostasien anstrebt und dabei zu erheblichen wirtschaftlichen Vorleistungen bereit ist, vertraut Japan bei der Formulierung und Verfolgung seiner außen- und sicherheitspolitischen Interessen vor allem auf sein enges Bündnis mit den USA. Nur in seiner Außenwirtschaftspolitik agiert Japan gegenüber Südostasien wirklich engagiert und strategisch. Japans vorrangige Ziele sind die Entwicklung einer effizienten Standortstruktur und ein besserer Marktzugang für die eigene Wirtschaft. Dabei ist Japans Spielraum in der Handelspolitik vergleichsweise eng. Als Industrieland kann Japan nach geltenden WTO-Bestimmungen nicht wie das Entwicklungsland China Ausnahmeregelungen geltend machen und muß in einem Freihandelsabkommen annähernd die gesamten Importe liberalisieren. Zugleich sind der Handelsdiplomatie in der japanischen Demokratie durch die Interessen der mächtigen japanischen Agrarlobby Grenzen gesetzt. Dennoch ist der handelspolitische Ansatz Japans ambitionierter als derjenige Chinas. Da Japans Industrie in Südostasien umfangreiche Fertigungskapazitäten aufgebaut hat, umfaßt die Agenda weit mehr als die Liberalisierung des bilateralen Handels. Es geht auch um die Liberalisierung und Erleichterung des Waren- und Leistungsverkehrs innerhalb der Asean-Gemeinschaft und um eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der industriellen Produktion an südostasiatischen Standorten. Notgedrungen sind daher Japans Verhandlungen mit Asean kompliziert und langwierig.

¹⁴ Siehe zum folgenden: *Japan External Trade Organization (JETRO)*, Prospects for Free Trade Agreements in East Asia, Tokyo: JETRO, 2003, S. 10; Naoko *Munakata*, The Impact of the Rise of China and Regional Economic Integration in Asia – A Japanese Perspective, Statement Before the US-China Economic and Security Review Commission Hearing on China's Growth as a Regional Economic Power: Impacts and Implications, Washington, D.C., 4.12.2003, <www.brookings.edu/views/testimony/munakata20031204.htm> (Zugriff am 15.2.2004); Yuij *Miura*, Can Japan Develop New Concepts for Economic Partnership in East Asia?, in: RIM Pacific Business and Industries, 14 (2004) 4, S. 2–40 (21–34); Chalongsob *Sussangkarn*, The Emergence of China: Impacts on Thailand and Asean and the Role of Japan, Tokyo Club Foundation for Global Studies, T10 Research Conference, Tokyo, February 3–4, 2004, S. 1–23 (15–22), <www.tcf.or.jp/data/20040203-04_Chalongphob_Sussangkarn.pdf> (Zugriff am 9.3.2005).

Indien

Indien und Südostasien durchlaufen derzeit eine historische Phase der Wiederannäherung, die durch eine Zunahme des bilateralen Handels und der wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit gekennzeichnet ist.¹⁵ Im Zuge dieses Prozesses spielt Indien in Südostasien eine immer wichtigere politische und wirtschaftliche Rolle. Gegenwärtig ist aber noch schwer vorstellbar, daß das Land in absehbarer Zeit eine Bedeutung erlangen könnte, die mit jener Chinas, den USA oder Japans zu vergleichen wäre.

Nach dem Ende des Kalten Krieges mußten Indiens Politik und Wirtschaft akzeptieren, daß die anti-westliche Außenpolitik eine Isolierung innerhalb Asiens bewirkt hatte und daß der Subkontinent mit seinem autonomen Entwicklungsmodell ein nur wenig attraktiver Kooperationspartner für die wirtschaftlich prosperierenden Staaten Ost- und Südasiens war. Erst die 1991 eingeleitete wirtschaftliche Liberalisierung und die Hinwendung der indischen Außenpolitik nach Osten (*Look East*) führten zu einem grundlegenden Wandel im Verhältnis zwischen Indien und der Asean-Gemeinschaft. Zwar ist Indiens Entwicklungsprozeß weit weniger dynamisch als derjenige Chinas, doch beeindrucken die anhaltend hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten (etwa sechs Prozent), die makroökonomische Stabilität, die sektoralen Erfolge in Informationstechnologie, Softwareentwicklung und im Bereich der handelbaren Dienstleistungen sowie das in den neunziger Jahren ausgeprägtere außen- und sicherheitspolitische Profil. Von einem stärkeren politischen Engagement Indiens und einer dichteren außenwirtschaftlichen Verflechtung würden sowohl die Schwellenländer Südasiens als auch Indien profitieren. Für eine engere Verbindung zwischen den beiden Subregionen sprechen die geographische Nähe, historische und kulturelle Bindungen, die Existenz indischer Minderheiten in Malaysia und Singapur, das (partielle) Vorliegen sektorspezifischer Komplementaritäten und schließlich das politische Interesse an einer stärkeren Einbindung Indiens in die Region. Auf der offiziellen

Ebene der Beziehungen sind vier Ereignisse von herausragender Bedeutung.¹⁶

- ▶ Dezember 1995: Indien wird zum offiziellen Dialogpartner der Asean-Gemeinschaft. Seitdem nimmt Indien an den Dialogtreffen und den sicherheitspolitischen Konsultationen im Rahmen des Asean Regional Forums (ARF) teil.
- ▶ Oktober 2003: Indien tritt dem Asean-Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit bei.
- ▶ Oktober 2003: Die Asean-Staaten und Indien schließen ein Rahmenabkommen über umfassende wirtschaftliche Zusammenarbeit. Das Abkommen sieht als sein wesentliches Element in mittelfristiger Perspektive bilateralen Freihandel im Waren- und Dienstleistungsverkehr vor.
- ▶ November 2004: Indien und die Asean-Gemeinschaft vereinbaren in der Asean-Indien-Partnerschaft für Frieden, Fortschritt und Wohlstand eine breite Zusammenarbeit.

Die Erwartungen auf beiden Seiten sind hoch, und das Potential der bilateralen Zusammenarbeit ist beträchtlich. Bislang sind jedoch nur wenige Ziele aus den Abkommen umgesetzt worden. So ist das Niveau des Außenhandels der Asean-Staaten mit Indien nach wie vor deutlich niedriger als mit ihren anderen Dialogpartnern. Die Zusammenarbeit beschränkt sich vor allem auf den Bereich der Wissenschaft und Forschung. Einer substantiellen Ausweitung des außenwirtschaftlichen Austauschs und der bilateralen Zusammenarbeit sind indes auch Grenzen gesetzt, und zwar durch die beschränkte Handlungsfähigkeit der indischen Parlamentsdemokratie und die südasiatischen Vorbehalte gegenüber einem sozial und wirtschaftlich rückständigen Indien, aber auch aufgrund der Tatsache, daß Indien nur in bestimmten Bereichen ein attraktiver Partner ist.

Auf sicherheitspolitischer Ebene kommt Indien allerdings schon heute eine wichtige Bedeutung zu. Die »größte Demokratie der Welt« hat aus strategischen Gründen während der vergangenen zehn Jahre ihre Beziehungen zum birmanischen Militärregime normalisiert und intensiviert, während sie die einst engen Kontakte zur demokratisch legitimierten Opposition faktisch abgebrochen hat. Die indische Marine führt seit geraumer Zeit gemeinsame Manöver mit so unterschiedlichen Asean-Mitgliedern wie Malaysia und Vietnam durch. Darüber hinaus über-

¹⁵ Zu Indiens politischer Annäherung an Südostasien siehe allgemein: Frederic *Gravel*/Amitabh *Mattoo* (Hg.), *India and Asean: The Politics of India's Look East Policy*, New Delhi: Manohar Publishers, 2001.

¹⁶ Die verschiedenen offiziellen Vereinbarungen der Asean-Gemeinschaft mit Indien finden sich unter: <www.aseansec.org/4971.htm> (Zugriff am 8.12.2004).

nimmt sie im Golf von Bengalen und im westlichen Teil der Straße von Malakka wichtige Aufgaben, wie den Schutz der Seewege vor Piraterie und terroristischen Anschlägen, die Eskortierung von amerikanischen Versorgungsschiffen oder die elektronische Überwachung. Die überwiegende Zahl der Asean-Staaten begrüßt das indische Engagement, da es nicht nur ein Mehr an Sicherheit schafft, sondern auch den chinesischen Einfluß in Südostasien tendenziell neutralisiert. Peking verfolgt diese wachsende militärische Präsenz Indiens in Südostasien sehr genau, hat sich jedoch angesichts der zunehmenden Verbesserung seines Verhältnisses mit New Delhi in jüngster Zeit mit kritischen Kommentaren eher zurückgehalten.

Europäische Union

Verglichen mit den USA oder Japan ist das politische und wirtschaftliche Gewicht Europas in Südostasien gering. Gleichwohl spielt der alte Kontinent eine nicht unwichtige Rolle als Handelspartner, als Entwicklungshilfegeber, als außen- und sicherheitspolitischer Dialogpartner und als institutionelles Rollenmodell. Für die Länder der Asean-Gemeinschaft ist die EU gegenwärtig der zweitwichtigste Exportmarkt, die dritt wichtigste Importquelle, der drittgrößte Investor und der zweitgrößte Entwicklungshilfegeber. Entsprechend liegt der Schwerpunkt der interregionalen Beziehungen im Bereich der Außenwirtschaft. Die vorhandenen ökonomischen Potentiale sind zwar noch lange nicht ausgeschöpft, doch entwickelte sich Südostasiens bilateraler Handel mit Europa in den neunziger Jahren immerhin deutlich dynamischer als der Handel mit den USA oder mit Japan. Gleichwohl bleibt die bilaterale Außenwirtschaftsbeziehung nach wie vor konfliktbeladen: Südostasien wirft der EU eine Abschottungspolitik in sensiblen Marktsegmenten vor. Europa beklagt sich über die hohen Marktbarrieren in den untereinander wenig integrierten Asean-Staaten. So kritisiert insbesondere der europäische Mittelstand die hohen Importzölle, administrativen Hemmnisse und behördlichen Auflagen, die nicht selten mit korrupten Praktiken verwoben sind.

Anders als für Handel und Wirtschaft ist die Bedeutung Europas für die Außen- und Sicherheitspolitik Südostasiens gering. Angesichts der unverzichtbaren Rolle der Pax Americana für Frieden und Stabilität in der Region bleibt Europa allenfalls eine ergänzende

Rolle.¹⁷ Mittelbar besitzt lediglich Großbritannien eine militärische Präsenz im Rahmen des Fünf-Mächte-Verteidigungsabkommens (Five Power Defense Arrangement, FPDA), in dem auch Australien, Neuseeland, Singapur und Malaysia eingebunden sind.¹⁸ Abgesehen von dieser Kooperation und den Lieferungen europäischer Rüstungsbetriebe hat Europa in Südostasien keine unmittelbaren macht- und sicherheitspolitischen Interessen. Nur sporadisch kommt Europa oder europäischen Mächten eine wichtige Rolle bei der Konfliktlösung oder der Konfliktbewältigung zu, wie beispielsweise in Kambodscha (1991) oder in Ost-Timor (1999).

Gerade weil das Engagement Europas in der Region so wenig machtpolitisch aufgeladen ist, erwächst Europa ein besonderes Profil als Kooperationspartner Südostasiens in regionalen und internationalen Fragen. Folgerichtig liegt der Schwerpunkt der Zusammenarbeit nicht in der Sicherheit, sondern in weichen Themen wie Handel und Wirtschaft, Soziales und Umwelt, Rechtsentwicklung, Bildung und Forschung. Dabei ist für die EU vergleichsweise vorteilhaft, daß Europa in der Regel weniger konfrontativ und weniger missionarisch auftritt als die USA. Bei der intraregionalen Integration und Kooperation Südostasiens und Ostasiens kommt der EU eine Referenzfunktion und zuweilen eine Katalysatorrolle zu. So hatte das 1996 von Frankreich und Singapur initiierte europäisch-asiatische Gipfeltreffen Asem für die asiatische Seite eine identitätsstiftende Funktion:¹⁹ Die in Asem auf Vorschlag der Asean-Gemeinschaft versammelten asiatischen Staaten sollten zu einem späteren Zeitpunkt auch die Gruppe der Asean+3-Staatenkooperation bilden.

Generell ist Europa aus südostasiatischer Sicht ein willkommenes Gegengewicht, mit dem – je nach Ausgangslage – der Einfluß der USA, Japans oder China ausbalanciert werden soll. Daher wird die Präsenz Europas in den regionalen Dialogforen und informellen Sicherheitsstrukturen auch prinzipiell akzep-

¹⁷ So auch Jörn *Dosch*, Das Verhältnis der EU und der USA zur Region Südostasien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (17.5.2004) B 21–22, S. 7–14 (12).

¹⁸ Seit der Aufgabe seines Stützpunktes in Singapur (1969) unterhält Großbritannien keine permanent in der Region stationierten Verbände. Britische Streitkräfte nehmen jedoch an Manövern des FPDA teil.

¹⁹ Vgl. Jürgen *Rüland*, *Asean and the European Union: A Bumpy Interregional Relationship*, Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), 2001 (ZEI Discussion Paper C 95/2001), S. 23–25.

tiert. Die Beziehungen zwischen der Asean-Gemeinschaft und der EU sind inhaltlich differenziert und institutionell gut ausgebaut.²⁰ Bereits im Jahre 1972 vereinbarte Asean mit der damaligen EWG die erste Dialogpartnerschaft. Seit 1978 finden regelmäßige Treffen der Außenminister statt. Im Jahre 1980 schlossen beide Regionen ein Abkommen zur technischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Obwohl das EU-Asien-Kooperationsabkommen seit 1990 wegen Kontroversen über Menschenrechtsfragen (zunächst Ost-Timor, seither Birma) nicht erneuert werden konnte, wurden eine formelle Kooperation der Handels- und Wirtschaftsminister und regelmäßige Arbeitstreffen auf höherer Beamtenebene institutionalisiert. Außerdem nimmt die EU-Troika an den Dialogtreffen der Asean-Ministerkonferenzen teil. Die EU wurde auch in das neu geschaffene Asean Regional Forum (ARF) eingebunden. Außerhalb dieser offiziellen interregionalen Verbindungen bestehen vielfältige Beziehungen zwischen den europäischen und den südostasiatischen Nationalstaaten und ist ein breites Engagement europäischer Nichtregierungsorganisationen in Südostasien zu verbuchen.

Die hochdifferenzierten europäisch-asiatischen Netzwerkbeziehungen können letztlich nicht die grundsätzlichen Defizite und zahlreichen Probleme in den gegenseitigen Beziehungen überdecken:

1. Europas Bindungen und Einflußmöglichkeiten in Südostasien sind überwiegend informeller Natur. Jenseits der allgemein gehaltenen Gipfelerklärungen und verbalen Absichtserklärungen fehlt es an gemeinsamen Institutionen und vertraglich bindenden Verpflichtungen. Sieht man einmal vom Bereich Handel und Wirtschaft ab, spielt Europa als Akteur in Südostasien keine wirkliche Rolle, und es ist auch kaum imstande, eigene Positionen durchzusetzen.
2. Weder liegen Europas internationale Schwerpunktsetzungen in Asien noch diejenigen Südostasiens in Europa.²¹ Priorität besitzt jeweils die eigene Region und die Beziehung zu den USA. Angesichts dieser relativen Nachrangigkeiten ist für Europa eine klare, abgestimmte Strategie gegenüber Südostasien um so schwieriger. Aufgrund der Vielzahl

europäischer Akteure und der Vielschichtigkeit der europäischen Asienpolitik wird das Agieren Europas in Asien als wenig abgestimmt und diffus, teilweise sogar als widersprüchlich wahrgenommen; umgekehrt gilt dies allerdings auch für die Perzeption der asiatischen Politik in Europa. Eine Einflußnahme in der Region bleibt schwierig, solange Europa über kein geschlossenes außenpolitisches Instrumentarium verfügt und keine strategische Vision dafür hat, was seine grundlegenden Interessen in Asien beziehungsweise in Südostasien sind, durch welche Entwicklungen vor Ort diese Interessen besonders beeinträchtigt oder befördert werden und welche Aktionen von seiten Europas am besten geeignet wären, um die eigenen Zielvorstellungen in dieser Region durchzusetzen.²² Hinzu kommt ein europäisches Legitimitätsdefizit: Die offiziellen Positionen Europas, etwa zur Menschenrechtspolitik, und die praktische, zumeist an Wirtschaftsinteressen orientierte Politik klaffen oft weit auseinander. Nicht zuletzt können europäische Forderungen nach stärkerer Beachtung der Menschenrechte mit dem Hinweis auf die europäische Kolonialpolitik leicht abgewehrt und ihrer Glaubwürdigkeit beraubt werden.

²⁰ Zu den offiziellen Beziehungen zwischen der Asean-Gemeinschaft und der EU siehe: <www.aseansec.org/4970.htm> (Zugriff am 7.2.2005).

²¹ Siehe Eberhard *Sandschneider*, Die Europäische Union und Südostasien, in: Werner *Weidenfeld* (Hg.), Europa-Handbuch, 2. Auflage, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2002, S. 769–780, hier S. 777–778.

²² Zur Diskussion dieser Problematik siehe Kay *Möller*, Für eine europäische Fernostpolitik. Stand und langfristige Perspektiven, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (S 41/04).

Chinas neue Präsenz in Südostasien

In den ersten 25 Jahren ihres Bestehens war die Einflußnahme der VR China auf Südostasien sehr begrenzt. Die Volksrepublik hatte zwar als erster Staat die Demokratische Republik Vietnam anerkannt und zu den unabhängig gewordenen Ländern Birma, Indonesien, Kambodscha und Laos diplomatische Beziehungen aufgenommen, wurde aber in den meisten Ländern der Region als destabilisierende Kraft gesehen, die kommunistische Aufstandsbewegungen unterstützt und den ohnehin schwierigen Prozeß des postkolonialen *nation building* zu sabotieren versucht.

Erst die außenpolitische Öffnung und die Normalisierung des Verhältnisses zwischen Washington und Peking ermöglichten eine Annäherung an die westlich orientierten Länder Südasiens. Mitte der siebziger Jahre wurden diplomatische Beziehungen zu Malaysia, den Philippinen und Thailand aufgenommen. In dem darauffolgenden Jahrzehnt entwickelte sich eine sehr erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen der VR China und den Asean-Ländern gegen das von der Sowjetunion unterstützte Vormachtstreben Vietnams in Indochina. Aber erst 1990 erfolgte die diplomatische Anerkennung und damit vollständige Normalisierung des Verhältnisses zu Jakarta, Singapur und Brunei.

Die außenpolitische Offensive, die Peking zu Beginn der neunziger Jahre gegenüber seinen südostasiatischen Nachbarländern gestartet hatte,²³ erbrachte indes keine nachhaltige Verbesserung des gegenseitigen Verhältnisses. Mit dem Rückzug der vietnamesischen Truppen aus Kambodscha, der Integration Vietnams in die Asean²⁴ und nicht zuletzt dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums verschwand das gemeinsame Feindbild, das die VR China und die antikommunistischen Asean-Staaten zusammengeführt hatte. Die kompromißlos vor-

getragenen Territorialansprüche in der Südchinesischen See,²⁵ der zügige Ausbau der chinesischen See- und Luftstreitkräfte und die Errichtung militärischer Anlagen auf strategisch wichtigen Inselgruppen, wie zum Beispiel auf dem von den Philippinen beanspruchten Mischief-Reef, weckten erneut Ängste vor einem China, das mit militärischen Mitteln versucht, seine Gebietsansprüche durchzusetzen und seine Einflußsphäre auszuweiten.

Ausbau der bilateralen Beziehungen

Nach dem Tode Deng Xiaopings im Februar 1997 konnten sich in der chinesischen Führung schließlich diejenigen Kräfte durchsetzen, die schon seit geraumer Zeit für einen außenpolitischen Strategiewechsel eingetreten waren. In Abkehr von der bislang vorherrschenden Doktrin außenpolitischer Zurückhaltung,²⁶ die Sicherheit vor allem durch den Ausbau und die Modernisierung der eigenen Streitkräfte zu gewährleisten versuchte, plädierten sie für eine proaktive Außenpolitik, die auf Dialog und Zusammenarbeit in den unterschiedlichsten Bereichen setzt.

Im Rahmen dieser neuen Politik unterzeichnete die VR China zwischen Februar 1999 und November 2000 mit jedem einzelnen Asean-Mitglied eine gemeinsame Erklärung, in der die Rahmenbedingungen für eine Vertiefung der bilateralen Zusammenarbeit im einzelnen festgelegt wurden.²⁷ Obgleich die Formu-

²⁵ Im Februar 1992 hatte die VR China ein »Gesetz über das Küstenmeer und die Anschließzone« erlassen, das das chinesische Hoheitsgebiet von 370 000 qkm auf 3 Millionen qkm vergrößerte. Vgl. Nicole *Schulte-Kulmann*, Die Volksrepublik China und die Asean-Staaten im Streit um die Spratlys. Eine Analyse der Determinanten chinesischer Politik gegenüber der Region Südost Asien [sic], Hamburg 2001, S. 33–40.

²⁶ So galt lange Zeit das Diktum Deng Xiaopings: »China wird sich außenpolitisch zurückhalten und niemals die Führungsrolle übernehmen.« Vgl. Kay *Möller*, Chinas Außenpolitik: Selektive Multilateralität, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2003 (S 44/03), S. 12.

²⁷ Eine Auflistung und Analyse der einzelnen Erklärungen findet sich bei Jürgen *Haacke*, China and Asean. Setting Parameters for Future Co-operation, in: P. W. *Preston* [J. *Haacke* (Hg.),

²³ Siehe Gerhard *Will*, Die Politik der VR China gegenüber Südostasien nach dem Pekinger Massaker, Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) 1991 (Berichte des BIOst, Nr. 62/1991).

²⁴ Seit 1989 hatte sich Vietnam nachhaltig um eine Verbesserung des politischen Verhältnisses und der wirtschaftlichen Beziehungen zu seinen Nachbarn in Südostasien bemüht. Mit der 1995 vollzogenen Aufnahme Vietnams in die Asean fand dieser Prozeß seinen vorläufigen Abschluß.

lierungen der einzelnen Statements stark voneinander abweichen, weisen sie doch eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf. Alle Erklärungen beginnen mit einer Auflistung der »anerkannten Prinzipien des internationalen Rechts«, die den bilateralen Beziehungen zugrunde gelegt werden sollen. Im Anschluß folgt die Verpflichtung zu enger politischer Kooperation auf den verschiedensten Ebenen und internationalen Foren sowie zu einer Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit; mit einer Reihe von Ländern wurde darüber hinaus auch eine militärische Kooperation vereinbart.²⁸ Von besonderer Wichtigkeit war für Peking die in allen Erklärungen enthaltene Verpflichtung zur Ein-China-Politik, die eine Anerkennung Taiwans als selbständige politische Einheit ausschließt.

Die Übereinstimmungen in diesen Erklärungen sollten aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich China in den zehn Staaten der Asean-Gemeinschaft mit höchst unterschiedlichen Erwartungen und Befürchtungen konfrontiert sieht. Die jeweilige Bewertung des nördlichen Nachbarn ist von verschiedenen Faktoren abhängig: vor allem von der geographischen Nähe zu China, den spezifischen historischen Erfahrungen mit der alten und neuen Großmacht Asiens, dem erreichten wirtschaftlichen Potential sowie den politischen Ambitionen der nationalen Eliten und ihrem Verhältnis zu den anderen in der Region präsenten Großmächten. Generell ist ein Nord-Süd-Gefälle in der Wahrnehmung Chinas festzustellen, das von einer nahezu uneingeschränkt positiven Perzeption in den Regierungsadministrationen Birmas und Kambodschas bis hin zu einer eher skeptischen Sichtweise in Singapur, Indonesien und den Philippinen reicht.

Birma, Laos, Kambodscha

Zwischen der VR China und den jüngsten Asean-Mitgliedern Birma (1997), Laos (1997) und Kambodscha (1999) haben sich seit Mitte der neunziger Jahre wirtschaftliche und teilweise auch politische Abhängigkeitsverhältnisse herausgebildet, die als Klientelbeziehungen bezeichnet werden können. Da diese Staaten an Chinas unmittelbarer Peripherie liegen, stehen zunächst vitale sicherheitspolitische Interessen auf dem Spiel. Daher bemüht sich die

chinesische Führung, durch großzügige technische, finanzielle, aber auch militärische Hilfe enge Beziehungen zu den Regierungen dieser Länder aufzubauen.

Birma, Laos und Kambodscha schätzen die chinesische Hilfe nicht so sehr wegen ihrer quantitativen Höhe, sondern vor allem aufgrund der fehlenden politischen Konditionierung. Während andere Geberländer ihre Unterstützungsprogramme meist mit Forderungen nach mehr Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie verbinden, verteidigen Chinas Repräsentanten bei jeder sich bietenden Gelegenheit die nationale Souveränität dieser Regime gegen ausländische Bevormundung und Einmischungsversuche. Den wohl spektakulärsten Erfolg konnte Peking in Phnom Penh erzielen. Als sich der kambodschanische Ministerpräsident Hun Sen 1997 durch seinen Putschversuch international völlig isoliert hatte, war es die chinesische Regierung, die ihm uneingeschränkte politische Unterstützung gewährte und ihn so aus der engen Anbindung an seinen früheren Mentor Vietnam lösen konnte.

Neben sicherheitspolitischen Zielen dient Chinas Entwicklungshilfe natürlich auch der Anbahnung und Unterstützung kommerzieller Wirtschaftsbeziehungen. Um ihren Unternehmen einen privilegierten Zugang zu den Absatzmärkten und Ressourcen der südlichen Nachbarländer zu verschaffen, hat die VR China umfangreiche Projekte zum Bau von Straßen im Norden von Birma und Laos in die Wege geleitet, die in einer weiteren Ausbauphase mit dem transasiatischen Straßennetz verbunden werden sollen.²⁹ Dem gleichen Ziel dient die Schiffbarmachung des Mekong zwischen dem chinesischen Ort Simao und der laotischen Königsstadt Luang Prabang für 500-Tonnen-Schiffe, die mit finanzieller und technischer Unterstützung des nördlichen Nachbarn vorangetrieben wird.³⁰

Gerade für die zwei Provinzen Yunnan und Sichuan im Südwesten Chinas eröffnen sich dadurch völlig neue Entwicklungschancen. Neben den großen Staatskonzernen und den provinziell administrierten Unternehmen engagieren sich zunehmend auch private Firmen und kleine Gewerbetreibende in den südlichen Nachbarländern, und es wandern schlicht auch Arbeitsmigranten dorthin ab. Gestützt auf Finanz-

Contemporary China. The Dynamics of Change at the Start of the New Millennium, London/New York 2003, S. 266–269.

²⁸ Es handelt sich hierbei um Brunei, Laos, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand.

²⁹ Chien-peng *Chung*, Southeast Asia–China Relations. Dialectics of »Hedging« and »Counter-Hedging«, in: *Institute for Southeast Asian Studies* (Hg.), Southeast Asian Affairs 2004, Singapur 2004, S. 45f.

³⁰ Reuters, 27.4.2003.

quellen und ein breit gefächertes Netz an Beziehungen, die einheimischen Unternehmen in aller Regel nicht zur Verfügung stehen, ist es den chinesischen Akteuren im Norden Birmas und Laos gelungen, weite Bereiche der Wirtschaft unter ihre Kontrolle zu bringen und landeseigene Produkte durch billigere Importwaren aus China zu verdrängen. In Kambodscha und anderen Anrainerstaaten des Mekong vernichteten außerdem die am Oberlauf des Mekong errichteten Staudämme³¹ und die Schiffbarmachung dieses Flusses traditionelle Einkommensquellen der einheimischen Bevölkerung, wie Fischfang oder landwirtschaftliche Nutzung der Uferflächen.

All dies weckt zunehmend Ängste und Aversionen in den betroffenen Ländern, vor allem bei jenen Millionen von Menschen, die weit ab von den größeren Städten wohnen und daher auch nicht an den Erfolgen des städtischen Wirtschaftswachstums teilhaben können. Die VR China wird daher ihr Image als wohlwollende Großmacht nur dann in der Region verankern können, wenn sie nicht nur gute Beziehungen zu den nationalen Eliten ihrer Nachbarländer pflegt, sondern wenn die wirtschaftliche Kooperation auch der Masse der Bevölkerung in diesen Ländern materielle Vorteile bringt.

Ein nicht weniger schwerwiegendes Problem sind jene grenzüberschreitenden, kriminellen Machenschaften, die unter den Begriff nichtmilitärische Sicherheitsrisiken subsumiert werden: Drogenhandel, illegale Spielkasinos und Geldwäsche, die gewerbsmäßige Verschleppung von Frauen nach China als Arbeits- oder Sexsklavinnen und die damit einhergehende rasante Ausbreitung von AIDS gefährden nicht nur Gesundheit und Leben vieler Menschen auf beiden Seiten der Grenze, sie untergraben auch staatliche Ordnungs- und Kontrollstrukturen in den Grenzgebieten. Die VR China und die Asean haben zwar Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität vereinbart,³² aber es bleibt abzuwarten, inwieweit die Regierungen der Unterzeichnerstaaten willens und in der Lage sind, ihren Herrschaftsanspruch vor Ort durchzusetzen.

31 Far Eastern Economic Review, 26.8.2004, S. 48–51.

32 Die gemeinsame Erklärung vom 4.11.2004, <www.aseansec.org/13185.htm>, wurde vorab am 10.1.2004 näher präzisiert durch ein »Memorandum of Understanding«, <www.aseansec.org/15648.htm> (Zugriffe am 9.3.2005).

Vietnam

Obgleich etliche der oben genannten Punkte auch auf Vietnam zutreffen, lässt sich Vietnams Verhältnis zu China nur bedingt als Klientelverhältnis qualifizieren. Kennzeichnend ist vielmehr eine starke Ambivalenz, da der Nachbar im Norden stets als Bedrohung und zugleich als Vorbild gesehen wurde. Dies gilt nicht nur für die traditionellen Eliten, sondern auch für Vietnams Kommunisten, die bei der Konzeption ihres Reformprogramms das chinesische Modell – Marktwirtschaft unter Führung der Kommunistischen Partei – sehr genau studiert und teilweise kopiert haben.

Eine wichtige Komponente dieser Reformpolitik Vietnams war zweifellos die Normalisierung der Beziehungen mit der VR China nach der Beendigung des Kambodscha-Konflikts (1991). Während der achtziger Jahre hatten China und Vietnam noch eine erbitterte Auseinandersetzung über die Vorherrschaft in Indochina geführt. Der Aussöhnung auf politischer Ebene folgte sehr schnell eine Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen. Für 2005 wird ein bilaterales Handelsvolumen in Höhe von fünf Milliarden US-Dollar angepeilt, das bis zum Jahr 2010 noch einmal verdoppelt werden soll.³³ Andererseits ist China natürlich ein mächtiger Konkurrent, der mit seinem riesigen Absatzmarkt und extrem niedrigen Lohnkosten wirbt. Bislang konnte sich jedoch Vietnam recht gut behaupten, indem es gezielt auf Qualitätsprodukte mit anspruchsvollem Design setzte. Dennoch leidet vor allem die Wirtschaft im Norden Vietnams unter den Billigwaren aus China, die häufig unter Umgehung des vietnamesischen Zolls ins Land gelangen. Die Landwirtschaft im südvietnamesischen Mekong-Delta wird dagegen durch die Staudammprojekte im Oberlauf des Flusses beeinträchtigt, da aufgrund der abnehmenden Wassermassen des Mekong das Meerwasser immer stärker in die größte Kornkammer des Landes vordringt und wertvolle Anbauflächen vernichtet.

In der äußerst schwierigen Frage der Grenzziehung ist man durch Unterzeichnung eines Abkommens über die Landgrenze und die Grenzziehung im Golf von Tongking ein wichtiges Stück vorangekommen; ein Übereinkommen über die weiterhin umstrittenen Paracel- und Spratly-Inseln ist allerdings in naher Zukunft nicht zu erwarten. Trotz der Gemeinsamen Erklärung über Verhaltensrichtlinien in der Südchinese

33 South China Morning Post, 15.11.2004, S. 6.

sischen See³⁴ kommt es immer wieder zu heftigen Auseinandersetzungen über die Exploration und Ausbeutung von Bodenschätzen³⁵ und sogar zu bewaffneten Auseinandersetzungen, bei denen Todesopfer zu beklagen sind.³⁶ In Hanoi setzt man indes alles daran, daß selbst derartig schwere Zwischenfälle den weiteren Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen nicht beeinträchtigen;³⁷ zumal Vietnam wiederholt die Erfahrung hatte machen müssen, daß es in einer Auseinandersetzung mit China nicht auf die Solidarität anderer Asean-Mitglieder zählen kann.

Thailand, Malaysia, Singapur, Indonesien, Philippinen

Thailand, Malaysia, Singapur, Brunei, Indonesien und die Philippinen verfügen weder ökonomisch noch politisch über ein Gewicht, das dem der VR China auch nur annähernd vergleichbar wäre. Dennoch ist ihr Verhältnis zu Peking nicht durch eine so einseitige Abhängigkeit gekennzeichnet wie das der oben genannten Länder Festlandsüdostasiens. Ein wichtiger Grund liegt zunächst in ihrem ökonomischen Potential. Thailand, Malaysia und Singapur sehen in China weniger einen wirtschaftlichen Konkurrenten als vielmehr einen wachsenden Absatz-

markt, der der eigenen Wirtschaft wichtige Wachstumsimpulse verleiht und sie gleichzeitig antreibt, immer höherwertigere Produkte herzustellen. Darüber hinaus sehen Malaysia und Thailand in China ein vielversprechendes Absatzpotential für Nahrungsmittel und Industrieprodukte auf der Basis agrarischer Rohstoffe, auch wenn sich diesbezügliche Hoffnungen bisher nur teilweise erfüllt haben.³⁸ Indonesien, Brunei und in geringerem Maße auch Malaysia sind für Chinas Wirtschaft unverzichtbare Rohstoff- und Energielieferanten. Um deren Lieferungen sicherzustellen und zudem neue Öl- und Erdgasfelder zu erschließen, ist vor allem Indonesien zum bevorzugten Investitionsziel chinesischer Erdöl- und Erdgas-Unternehmen geworden.³⁹ Deutlich geringer ist Chinas Handel mit den Philippinen; beide Länder haben sich auf eine ähnliche Produktpalette im Leichtlohnsektor spezialisiert. Außerdem wird eine bessere Vermarktung philippinischer Primärressourcen durch eine unzureichende Transportinfrastruktur behindert.

Im Unterschied zur Gruppe der Klientenstaaten unterhalten diese Länder Südostasiens meist sehr gute Beziehungen zu den USA. Peking läßt diese Tatsache meist unkommentiert, auch wenn sie schwerlich in sein außenpolitisches Konzept paßt. Dagegen werden alle Kontakte zu Taiwan, die auch nur die geringste politische Konnotation haben, mit unverblümter Kritik und diplomatischen Interventionen geahndet.⁴⁰

Den größten, zugleich aber auch erfolgreichsten Spagat zwischen Washington und Peking vollzieht seit geraumer Zeit die Regierung Thailands in Bangkok. Alljährliche Manöver mit amerikanischen Streitkräften und uneingeschränkte Unterstützung für die amerikanische Politik im Irak⁴¹ blockierten in keiner

³⁴ »Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea«, Text dieser Erklärung siehe: <www.aseansec.org/13165.htm> (Zugriff am 9.3.2005).

³⁵ So protestierte im September 2004 Hanoi gegen eine zwischen der VR China und den Philippinen geschlossene Vereinbarung über gemeinsame Erdölexploration im Südchinesischen Meer. Im Oktober 2004 verwahrte sich Peking gegen eine offizielle Ausschreibung Vietnams, an ausländische Erdölgesellschaften in der Südchinesischen See zu explorieren. Im November beschuldigte Hanoi wiederum die VR China, eine Ölplattform auf vietnamesischem Territorium zu installieren. Vietnam News Agency, 19.11.2004.

³⁶ Anfang Januar 2005 wurden acht Vietnamesen im Golf von Tongking von der chinesischen Marinepolizei erschossen und weitere vier schwer verletzt, während auf chinesischer Seite keine Opfer zu beklagen waren. Während die vietnamesische Seite erklärte, es habe sich um Fischer gehandelt, die in der gemeinsamen Fischereizone gefischt hätten, erklärte die chinesische Seite, »Piraten« seien in chinesisches Territorium eingedrungen. Xinhua News Agency, 24.1.2005, und Vietnam News Agency, 22.1.2005.

³⁷ Nicht zuletzt geht es um Pekings Zustimmung für den für 2005 angestrebten WTO-Beitritt Vietnams. Bezeichnenderweise führen daher vietnamesische Diplomaten nach Peking, um den Zwischenfall auszuräumen, obgleich dessen gewaltsame Eskalation offenkundig von chinesischer Seite ausgegangen war. Vgl. Vietnam News Agency, 31.1.2005.

³⁸ Im Juni 2003 war zwischen China und Thailand ein bilaterales Handelsabkommen unterzeichnet worden, das zunächst für Obst und Gemüse Anwendung finden sollte. In den ersten Monaten nach Inkrafttreten hatten sich jedoch Chinas Agrarexporte nach Thailand um 200 Prozent erhöht, während in umgekehrter Richtung nur ein Anstieg von 80 Prozent zu verzeichnen war. Thailands Exporteure zeigten sich jedoch zuversichtlich, die noch vorhandenen Markthürden überwinden zu können. Vgl. Far Eastern Economic Review, 17.6.2004, S. 21f.

³⁹ Asian Wall Street Journal, 1.5.2002, S. A1 und S. A10.

⁴⁰ So verhinderte China beispielsweise die Unterzeichnung eines Abkommens zwischen Thailand und Taiwan, das die Rechtsposition der 250 000 thailändischen Arbeiter auf Taiwan erheblich verbessert hätte. Vgl. The Financial Times, 5.11.2002, S. 6.

⁴¹ In den Irak wurden über 400 thailändische Pionier- und Sanitätssoldaten entsandt; vgl. The Nation (Bangkok), 7.9.2003.

Weise eine umfassende Kooperation mit dem Nachbarn im Norden, die auch den militärischen Bereich einschloß.⁴² Thailands Ministerpräsident Thaksin, der zu Beginn seiner ersten Amtszeit durch äußerst nationalistische Töne aufgefallen war, hat inzwischen erkannt, daß ein gutes Einvernehmen mit der alten wie der aufstrebenden Großmacht in Südostasien den außenpolitischen Handlungsspielraum seines Landes erheblich erweitert und ihm auch in der Asean stärkeres Gewicht verleiht. Thaksin wußte es daher sehr wohl zu schätzen, daß der neue chinesische Staatspräsident Hu Jin Tao im Oktober 2003 Thailand seinen ersten Auslandsbesuch abstattete und damit verdeutlichte, welchen Stellenwert er diesem Land beimißt. China schätzt an Thailand den Einsatz für regionalen Frieden und Stabilität in Indochina, seinen Beitrag zur Entwicklung des Mekong-Beckens, das wirtschaftliche Engagement chinesischstämmiger thailändischer Unternehmer in China sowie die wichtige Rolle des Landes in der Asean-Gemeinschaft. Der ökologische und ökonomische Konflikt infolge der immer intensiveren wirtschaftlichen Nutzung des Mekong-Stromes konnte das gute bilaterale Verhältnis bislang nicht wesentlich trüben. Vielmehr nehmen gerade über den wiederentdeckten Wasserweg des Mekong Wirtschaft und Handel einen großen Aufschwung.

Als erster Asean-Staat hatte *Malaysia* bereits 1974 diplomatische Beziehungen zur VR China aufgenommen. Nachdem Peking einige Jahre später seine Unterstützung für die KP Malayas aufgekündigt hatte, wuchs unter der langjährigen Präsidentschaft von Mahathir Mohammad die politische Übereinstimmung zwischen dem muslimisch geprägten Malaysia und der sozialistisch regierten VR China. Außerdem entwickeln sich seit den frühen neunziger Jahren die bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen ausgesprochen gut. China setzt in Südostasien nur mit dem Umschlagsplatz Singapur ein höheres Handelsvolumen um, und malaysische Unternehmen haben in China beträchtlich investiert. Beide Länder verwahren sich vehement gegen »westliche Einmischungsversuche« und jedwede Beeinträchtigung ihrer uneingeschränkten nationalen Souveränität. Auch wenn die chinesische Führung die mitunter schrille anti-westliche Rhetorik Mahathirs nicht immer lautstark unterstützte, so zeigte sie doch große Sympathien für die von ihm propagierte Idee eines ostasiatischen

Regionalismus unter Ausschluß der USA.⁴³ Als auf dem jüngsten Asean-Gipfel in Vientiane (November 2004) der Vorschlag unterbreitet wurde, die Asean+3-Treffen durch die Bezeichnung *East Asian Summit* (EAS) protokollarisch aufzuwerten, erklärte sich Malaysia sofort bereit, das erste Gipfeltreffen auszurichten.⁴⁴

Im Unterschied dazu ist Chinas Verhältnis zu *Indonesien* nach wie vor schwierig. Pekings Unterstützung für die KP Indonesiens, die 1965 des versuchten Staatsstreichs beschuldigt worden war, hatte jenes grundlegende Mißtrauen im indonesischen Militär geweckt, das bis zum heutigen Tage nachwirkt. Erst nach langem Zögern nahm Jakarta 1989 diplomatische Beziehungen zur VR China auf. Unter der Regierung Suharto (1966–1998) fühlte man sich als bevölkerungsreichstes Land Südostasiens immer wieder von jener rasch aufstrebenden Großmacht herausgefordert, deren machtpolitische Ambitionen im Südchinesischen Meer man mit großer Sorge betrachtete.

Chinas Diplomaten waren sich dieser schwierigen Ausgangsbedingungen durchaus bewußt, als sie sich nach dem Rücktritt Suhartos mit großem Nachdruck darum bemühten, intensivere Kontakte zu Indonesien aufzubauen, dem aufgrund seiner strategischen Lage und Größe eine Schlüsselposition in der Asean-Gemeinschaft zukommt. Peking lockte nicht nur mit wirtschaftlichen Angeboten, sondern versuchte auch, sich politisch zu profilieren. So übergang die chinesische Regierung mit Stillschweigen die gewaltsamen Ausschreitungen gegen ethnische Chinesen, zu denen es in Indonesien auf dem Höhepunkt der asiatischen Finanzkrise gekommen war.⁴⁵ Dagegen zeigte sie offen Sympathie für die von Indonesiens Muslimen geäußerte Kritik am Irak-Krieg und an der amerikanischen Nahost- und Anti-Terror-Politik. Auch bei der Tsunami-Katastrophe beeilte sich Peking, Indonesien zu Hilfe zu kommen, indem es Hilfsgüter und chinesische Rettungskräfte in die betroffene Provinz Aceh entsandte.⁴⁶

42 Zum Besuch des chinesischen Verteidigungsministers in Thailand vgl. Xinhua, 31.3.2004.

43 Nach dem 11. September 2001 war allerdings eine spürbare Klimaverbesserung, wenn auch keine grundlegende Veränderung des Verhältnisses zwischen Kuala Lumpur und Washington zu verzeichnen. Zum Besuch Mahathirs in Washington siehe Far Eastern Economic Review, 5.8.2004, S. 29.

44 The Economist, 11.12.2004, S. 50.

45 Chinas offizielle Medien übten jedoch heftige Kritik an diesen Ausschreitungen. Außerdem kam es in China zu Demonstrationen gegen diese Übergriffe.

46 Beijing Review, 13.1.2005, S. 13–15.

Chinas Bemühungen blieben nicht ohne Erfolg. Bereits im November 2000 hatten beide Länder eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, in der sie ihre Opposition gegen eine unipolare Weltordnung bekundeten und ostentativ Pekings Anspruch auf Taiwan bekräftigten.⁴⁷ Solange jedoch die mit dem Sturz Suhartos eingeleitete Phase gesellschaftlicher und politischer Umbrüche nicht zum Abschluß gekommen ist, wird auch Indonesiens außen- und sicherheitspolitische Strategie gegenüber China Schwankungen und Kursänderungen ausgesetzt bleiben.

Singapur und *die Philippinen* sind zweifellos diejenigen Länder Südostasiens, in denen die chinesische Politik die größten Hürden zu überwinden hat. Beide unterhalten seit ihrer Gründung enge Beziehungen zu den USA. Nach dem 11. September 2001 haben sie ihre militärische Kooperation und ihren strategischen Dialog mit den USA erneut verstärkt. Amerikanische Kriegsschiffe genießen in Singapur langfristige Landrechte und erhalten großzügige Versorgungs- und Wartungsleistungen, während sich auf den Philippinen amerikanische Spezialeinheiten an den Kämpfen gegen muslimische Rebellen beteiligen.⁴⁸ Noch schwerer wiegt in den Augen Pekings, daß Singapur und die Philippinen Kontakte zu Taiwan unterhalten, die sich nicht immer auf das von Peking vorgesehene Maß beschränken. So hält Singapur an der von Taiwan eingeräumten Möglichkeit fest, einige seiner Streitkräfte auf dem Territorium des Inselstaates auszubilden. Ungeachtet der hervorragenden wirtschaftlichen Beziehungen, die ein sehr hohes Maß an Komplementarität aufweisen, leiden daher die politischen Beziehungen zwischen Singapur und der VR China unter einer gewissen Störanfälligkeit. Im Juli 2004 löste beispielsweise ein als privat deklariertes Besuch des Stellvertretenden Ministerpräsidenten Singapurs auf Taiwan, über den die chinesische Führung sogar im voraus unterrichtet worden war, nicht nur einen geharnischten Protest Pekings, sondern auch eine Reihe diplomatischer Sanktionen aus.⁴⁹

⁴⁷ Siehe Website des chinesischen Außenministeriums: Joint Communiqué of The People's Republic of China and the Republic of Indonesia, 15.11.2000, <www.fmprc.gov.cn/eng/wjby/zjzj/yzs/gjlb/2716/2717/t15945.htm> (Zugriff am 2.3.2005).

⁴⁸ Folgt man der offiziellen Lesart, so beteiligen sich amerikanische Einheiten in den südlichen Philippinen nur an Ausbildungsmaßnahmen.

⁴⁹ Peking sagte die bereits fest vereinbarten Besuche chinesischer Delegationen ab und drohte mit dem Abbruch der Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen. Vgl. Far Eastern Economic Review, 5.8.2004, S. 29f.

Singapur erklärte daraufhin, daß es im Falle eines Konflikts um Taiwan neutral bleiben werde.

Im Falle der Philippinen konnte die chinesische Politik indes einige überraschende Erfolge erzielen. Seit Mitte der neunziger Jahre war die chinesische Regierung teilweise sehr heftig dafür kritisiert worden, daß sie ihre territorialen Ansprüche im Südchinesischen Meer gezielt auf Kosten der Philippinen als einem der schwächsten Anrainerstaaten ausbaue. Die Errichtung von militärischen Anlagen auf dem von den Philippinen beanspruchten Mischief-Reef war hierfür der eindrucklichste Beweis. Mit um so größerem Erstaunen wurde daher im September 2004 die Nachricht aufgenommen, daß die philippinische Präsidentin Arroyo in Peking ein Abkommen über eine gemeinsame Erdölexploration in den umstrittenen Seegebieten unterzeichnet habe; aufgrund der vereinbarten Vertraulichkeit werde der Text des Abkommens aber nicht veröffentlicht.⁵⁰ Als zwei Monate später Peking und Manila auch noch ein gemeinsames Memorandum über Kooperation auf militärischem Gebiet verabschiedeten, löste dies nicht nur in Washington, sondern auch in den Nachbarstaaten erhebliche Irritationen aus. Es spricht jedoch für die Lernfähigkeit der chinesischen Führung, daß sie die Proteste Vietnams⁵¹ nicht einfach ignorierte, sondern Verhandlungen aufnahm. Die Gespräche führten zu einer trilateralen Vereinbarung, in der sich eine vietnamesische, chinesische und philippinische Erdölgesellschaft auf gemeinsame seismische Untersuchungen des betreffenden Seegebiets verständigten.⁵²

Beteiligung an multilateralen Strukturen

Obgleich die chinesische Regierung sich seit Ende der achtziger Jahre sehr erfolgreich darum bemüht hatte, die bilateralen Beziehungen zu allen Ländern Südostasiens zu normalisieren und auszubauen, bedurfte es doch eines längeren Umdenkungsprozesses, bis man in Peking gelernt hatte, Südostasien als Region wahrzunehmen und anzuerkennen. Nur zögerlich setzte sich die Einsicht durch, daß die wenig institutionalisierten und relativ offenen Strukturen der Asean-Gemeinschaft der chinesischen Politik bislang ver-

⁵⁰ Far Eastern Economic Review, 16.9.2004, S. 32.

⁵¹ Manila Standard, 18.9.2004, S. 3.

⁵² Pressekonferenz des vietnamesischen Außenministeriums vom 14. März 2005. Vgl. <www.mofa.gov.vn/tt_baochi/pbnfn/ns050314164241> (aufgerufen am 12.4.2005).

nachlässigte Einflußmöglichkeiten eröffnen und daß eine Kombination bilateralen und multilateralen Engagements den eigenen Handlungsspielraum beträchtlich erweitert.

Seit 1991 hatte sich die VR China zunächst als Beobachter an den von der Asean initiierten Ministerkonferenzen und internationalen Foren beteiligt und seit 1995 auch einen bilateralen Dialog mit der Asean in die Wege geleitet. Aber Chinas wachsende militärische Präsenz im Südchinesischen Meer und seine immer wieder vorgetragene Position, daß die territorialen Streitfragen mit seinen Nachbarländern nur auf bilateraler und nicht auf multilateraler Ebene gelöst werden könnten,⁵³ weckten erhebliche Zweifel an der Aufrichtigkeit des chinesischen Engagements gegenüber der Asean. Nicht wenige Beobachter sahen daher in dieser Politik Chinas nur den Versuch, von seinen eigentlichen Intentionen abzulenken und zu verhindern, daß sich in der Asean gegen die VR China gerichtete Plattformen formieren.

Auf einer Konferenz des Asean Regional Forum (ARF), die sich im Frühjahr 1997 mit vertrauensbildenden Maßnahmen beschäftigte, stellten jedoch die Vertreter Pekings erste Konturen eines »Neuen Sicherheitskonzeptes« (*Xin anquan gao*) vor, das nicht nur eine Vertiefung der bilateralen Beziehungen, sondern auch die Errichtung neuer Sicherheitsstrukturen anstrebte. Eine offizielle Bestätigung erfuhr dieses Konzept auf der vierten Ministerkonferenz des ARF in Malaysia durch den damaligen chinesischen Außenminister Qian Qichen, der vertrauensbildende Maßnahmen und größere Transparenz als erste Schritte nannte, mit denen man dem gesteckten Ziel näher kommen könnte.⁵⁴ Im darauf folgenden Jahr publizierte die VR China – wie zuvor die Asean-Staaten – ihr erstes Weißbuch zur Verteidigungspolitik, in dem sie ihre nachdrückliche Unterstützung für einen regionalen Sicherheitsdialog bekundete.⁵⁵

Mehr als die programmatischen Erklärungen überzeugten die konkreten Schritte Pekings. Als sich 1997/98 während der asiatischen Finanzkrise viele Asean-Staaten von den USA im Stich gelassen fühlten,

war es die chinesische Regierung, die an ihrem Versprechen festhielt, den Yüan nicht abzuwerten. So konnte eine weitere Verschärfung der wirtschaftlichen Abwärtsentwicklung in den Nachbarländern abgewendet werden. Obwohl sich das ökonomische Kräfteverhältnis zwischen den asiatischen Tigerstaaten und der VR China durch die Asienkrise manifest zugunsten Chinas verändert hatte, war sich Peking sehr wohl bewußt, daß die Finanzkrise auch die potentielle Verwundbarkeit Chinas offenbart hatte. Um so mehr bemühte sich die chinesische Regierung darum, größere Kooperations- und Dialogbereitschaft an den Tag zu legen und von früheren Verhandlungspositionen abzurücken. So wie China auch niemals Kritik an den autoritären politischen Systemen Birmas oder Kambodschas üben würde, enthielt es sich auch jeglicher Kritik an den inneren Verhältnissen in den Krisenländern Südostasiens. Vielmehr wahrte Peking dezidiert Distanz zu den harten und krisenverschärfenden Restrukturierungsaufgaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) und zu der ambitionierten japanischen Initiative eines Asiatischen Währungsfonds (Asian Monetary Fund, AMF).⁵⁶

1997 fand zum ersten Mal ein Gipfeltreffen zwischen der VR China und der Asean statt, das fortan alljährlich wiederholt wurde. Chinas Präsident Jiang Zemin sagte Asean Zusammenarbeit auf allen Gebieten zu, auch bei der Territorialfrage im Südchinesischen Meer. »China«, so Jiang, »werde für immer ein guter Freund und Partner der Asean-Länder sein.«⁵⁷ Wenig später wurde auf Initiative der Asean die Asean+3-Kooperation ins Leben gerufen, der neben Asean auch China, Japan und Südkorea angehören. Peking schloß sich dieser Kooperation bereitwillig an, da sie seinem Interesse an einem ganz Ostasien umfassenden regionalen Zusammenschluß entgegenkam.

Zwei Gründe bewogen die chinesische Regierung, auf multilateraler Ebene in noch stärkerem Maße als zuvor initiativ zu werden: zum einen der ungebremsste wirtschaftliche Aufstieg Chinas, der besonders in jenen Nachbarländern Konkurrenzangst hervorrief, die durch die asiatische Finanzkrise betroffen waren; und zum andern das erneute militärische Engagement der USA in Südostasien, die diese Region nach dem 11. September 2001 zur zweiten Front in ihrem weltweiten Kampf gegen den Terror proklamiert hatten.

53 »PRC Stance on Spratly Dispute Explained«, China News Agency, 6.8.1995, zitiert in: BBC-Monitoring Service, Asia and Pacific, 14.8.1995.

54 Vgl. Qian Qichens Rede auf dem vierten ARF-Treffen, Jakarta: Asean-Sekretariat, 27.7.1997.

55 *People's Republic of China, State Council, Information Office*, China's National Defence. Full Text of the White Paper on China's National Defence, Peking Xinhua News Agency, 27.7.1998.

56 Inzwischen steht jedoch die VR China dem Projekt eines Asiatischen Währungsfonds sehr viel aufgeschlossener gegenüber.

57 Straits Times, 17.12.1997, S. 33.

Peking wollte durch ein stärkeres multilaterales Engagement dem wachsenden Einfluß der USA Grenzen setzen und gleichzeitig Ängste der Nachbarländer vor einem übermächtigen wirtschaftlichen Konkurrenten zerstreuen.

Letzterem Ziel diene der chinesische Vorschlag, eine Freihandelszone mit Südostasien zu bilden. Diesem Vorschlag stimmte die Asean bereits im November 2002 zu, nachdem Peking bei der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung dieses Plans große Kompromißbereitschaft signalisiert hatte. Chinas Politiker zeigten auch in ihrer politischen Rhetorik mehr und mehr Sensibilität. Zunächst hatte man versucht, mit dem Begriff »Friedlicher Aufstieg« (*heping jueqi*) das in der internationalen Presse vorherrschende Bild eines alles verschlingenden Molochs (*juggernaut*) zu konterkarieren. In jüngster Zeit plädierten dann einige chinesische Wissenschaftler und Politiker dafür, den Begriff »Aufstieg« durch noch wohlklingendere Formulierungen wie »Friedliche Entwicklung« (*heping fazhan*), »Friedliche Wiedergeburt« (*heping fuxing*) oder schlicht »Gemeinsame Entwicklung« (*gongtong fazhan*) zu ersetzen.⁵⁸

Doch nicht nur in der Rhetorik, auch in substantiellen Fragen wie den territorialen Forderungen im Südchinesischen Meer bewies die chinesische Regierung eine Flexibilität, die sie lange Zeit hatte vermissen lassen. Noch im August 2002 hatte sich die chinesische Seite öffentlich geweigert, diese Frage auf einem multilateralen Forum auch nur zu diskutieren; allerdings hatte sie hinter verschlossenen Türen bereits erste Gespräche über Möglichkeiten der Beilegung dieses Konflikts und vertrauensbildende Maßnahmen aufgenommen.⁵⁹ Schon im November 2002 konnten diese Gespräche mit der Unterzeichnung einer »Gemeinsamen Erklärung über das Verhalten der Parteien in der Südchinesischen See« zum Abschluß gebracht werden.⁶⁰

58 Dies wird nicht zuletzt damit begründet, daß der Begriff »Gemeinsamkeit« im chinesischen Denken eine sehr lange Tradition habe. Vgl. Zhang *Jiming*, Zhongguo wajijiao he guoji zhanlue zhong de »gongtong fazhan« sixiang [Der Begriff »Gemeinsame Entwicklung« in der außenpolitischen und internationalen Strategie Chinas], in: Guoji wenti yanjiu, (2004) 6, S. 34–37.

59 Carlyle A. *Thayer*, China's »New Security Concept« and Southeast Asia, in: David W. *Lovell* (Hg.), Asia-Pacific Security. Policy Challenges, Singapur 2003, S. 90.

60 »Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea«, Text dieser Erklärung in: <www.aseansec.org/13163.htm> (Zugriff am 9.3.2005).

Die VR China wie die anderen Signatarstaaten hielten zwar an ihren territorialen Ansprüchen unverrückt fest, sagten aber in dieser Erklärung zu, den Status quo zu respektieren und ihn nicht einseitig zu verändern. Darüber hinaus verpflichteten sie sich, durch einen breit angelegten Dialogprozeß und gemeinsame Anstrengungen beim Gewässerschutz sowie durch gegenseitige Unterstützung in Notfällen günstige Voraussetzungen für weitere Verhandlungen zu schaffen. Peking konnte sich allerdings nicht mit seiner Forderung durchsetzen, militärische Manöver zu untersagen, an denen Streitkräfte von Nicht-Signatarstaaten beteiligt sind. Man verständigte sich lediglich darauf, derartige Manöver (auf freiwilliger Basis) anzukündigen. Darüber hinaus wurde am selben Tag eine Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nichttraditionellen Sicherheitsprobleme⁶¹ verabschiedet, in der sich China und die Asean-Staaten gegenseitige Unterstützung beim Kampf gegen Drogenschmuggel, Menschenhandel, Piraterie, Terrorismus, illegalen Waffenhandel sowie gegen Wirtschafts- und Computer-Kriminalität zusagten.

Während diese beiden Dokumente politische Absichtserklärungen waren, stellte der 1976 ausgearbeitete Asean-Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit, dem die VR China im Oktober 2003 beitrug,⁶² eine völkerrechtlich bindende Verpflichtung dar, im Südchinesischen Meer auf den Einsatz militärischer Gewalt zu verzichten. Nach der Unterzeichnung proklamierten die Vertragsparteien eine Strategische Partnerschaft für Frieden und Wohlstand, in deren Rahmen ein regelmäßiger Dialog über Sicherheitspolitik vereinbart wurde; eine Spezifizierung der Aufgabenstellung und Vorgehensweise erfolgte in einem Aktionsplan, der im November 2004 auf dem Vientiane-Gipfel publiziert wurde.⁶³ Ein weiterer Vorschlag Pekings, eine Konferenz für Sicherheitspolitik zu organisieren, an der führende Politiker und Militärs der 23 ARF-Staaten teilnehmen sollten, konnte indes noch nicht in die Tat umgesetzt werden.⁶⁴

61 Text dieser Erklärung in: <www.aseansec.org/13185.htm> (Zugriff am 9.3.2005).

62 »Treaty of Amity and Cooperation« (TAC), Text des Vertrages siehe: <www.aseansec.org/1217.htm> (Zugriff am 9.3.2005). Als erstes Nicht-Mitglied der Asean war 1987 Papua-Neuguinea dem TAC beigetreten. Dem Beitritt Chinas folgten die Beitritte Indiens, Japans, Südkoreas und Rußlands.

63 Text dieser Erklärung in: <www.aseansec.org/16805.htm> (Zugriff am 9.3.2005).

64 Eine solche Konferenz wäre denn auch ein offensicht-

In den vielfältigen und teils sehr unterschiedlichen Initiativen lassen sich relativ stringente Grundmuster der chinesischen Politik in Südostasien erkennen. Wirtschaftliche Zusammenarbeit wird als Basis der politischen und sicherheitspolitischen Kooperation gesehen und genießt daher Priorität, zumal China auf diesem Gebiet bereits ein beträchtliches Potential entwickelt hat. Ebenso räumt Peking der bilateralen Kooperation nach wie vor einen sehr viel höheren Stellenwert ein als der multilateralen.

Seit 2001 wird die VR China jedoch in zunehmendem Maße auch auf multilateraler Ebene aktiv. Einerseits geht es ihr um die Etablierung multilateraler Foren und Strukturen, an denen ausschließlich asiatische Staaten beteiligt sind. Andererseits engagiert sie sich auch in multilateralen, nicht auf die Staaten Ostasiens begrenzten Institutionen wie dem ARF, um dort dem Einfluß der USA und anderer westlich orientierter Länder Grenzen zu setzen und sich als deren ebenbürtiger Konkurrent zu profilieren.

Handelspolitik und wirtschaftliche Beziehungen

In ökonomischer Hinsicht prägen zwei gänzlich unterschiedliche Grundmuster das bilaterale Verhältnis zwischen China und Südostasien. Zum einen übt der von China ausgehende außenwirtschaftliche Wettbewerbsdruck einen erheblichen Anpassungszwang auf die Asean-Staaten aus. Zum anderen verleiht Chinas Wachstumsdynamik der wirtschaftlichen Entwicklung in Südostasien mächtige Impulse.

Außenwirtschaftlicher Wettbewerbsdruck ist vor allem im Bereich der arbeitsintensiven Industrieproduktion vorherrschend. Während sich Chinas Exportoffensive zu Beginn der neunziger Jahre noch weitgehend auf die Leichtindustrie (wie Textilien, Bekleidung, Spielzeuge und Sportartikel) beschränkte, expandieren seit Mitte der neunziger Jahre auch die übrigen industriellen Warenexporte (Elektrotechnik und Elektronik, Maschinen und Anlagen). Im Jahre 2003 avancierte China zum größten Exporteur Asiens und zum drittgrößten weltweit, wobei die Exporte zu über 90 Prozent aus Industriewaren bestehen. Selbst in Bereichen hoher Wertschöpfung sind chinesische

liches Konkurrenzunternehmen zu der vom Londoner International Institute for Strategic Studies initiierten »Asia-Security Conference«, die seit 2002 in Singapurs Shangri-La Hotel stattfindet und deshalb als »Shangri-La Dialogue« apostrophiert wird.

Anbieter inzwischen gut aufgestellt. Im Zuge dieser Entwicklung geraten Unternehmen und Standorte Südasiens unter beträchtlichen Anpassungsdruck. Unter diesen Bedingungen verlieren dort ansässige Anbieter internationale Marktpositionen und geraten selbst auf ihren nationalen Heimmärkten unter Druck. Im Standortwettbewerb ist Südostasien nicht nur in der Konkurrenz um Neuansiedlungen ins Hintertreffen geraten, es muß auch die Verlagerung ganzer Fertigungslinien nach China hinnehmen.⁶⁵

Zugleich wirkt aber auch Chinas Wachstumsdynamik – durch den WTO-Beitritt mit einem zusätzlichen Schub versehen – stimulierend auf die wirtschaftliche Entwicklung in Südostasien.⁶⁶ Zwar sind für Südostasien absolut gesehen die wichtigsten Exportmärkte nach wie vor die USA, die EU und Japan, aber die Warenlieferungen nach China weisen die größten Zuwachsraten auf.⁶⁷ Außerdem erzielen inzwischen Indonesien, Malaysia, die Philippinen und Thailand in ihrem Waren- und Dienstleistungsverkehr mit China einen beträchtlichen Überschuß. Und den profitablen Investitionen einheimischer Unternehmen in China steht ein bislang kleiner, aber rasch wachsender Rückfluß festlandchinesischer Investitionen in Südostasien gegenüber. China nimmt daher im strategischen Kalkül von Wirtschaft und Politik Südasiens einen Stellenwert ein, der über seine aktuelle

⁶⁵ Zum außenwirtschaftlichen Wettbewerb um Absatzmärkte und Direktinvestitionen zwischen China und den Asean-Staaten ausführlich siehe: Imron *Husin*, The Emergence of China: Some Economic Challenges to Indonesia, Tokyo Club Foundation for Global Studies, T10 Research Conference, Tokyo, February 3–4, 2004, S. 1–34 (7–28), <www.tcf.or.jp/data/20040203-04_Imron_Husin.pdf> (Zugriff am 9.3.2005); *Sussangkarn*, The Emergence of China [wie Fn. 14], S. 4–11; John *Weiss*/Gao *Shanwen*, People's Republic of China's Export Threat to Asean: Competition in the US and Japanese Markets, Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2003 (ADB Institute Discussion Paper No. 2), S. 1–24 (15–22); John *Wong*/Sarah *Chan*, China's Emergence As a Global Manufacturing Centre: Implications for Asean, in: Asia Pacific Business Review, 9 (Herbst 2002) 1, S. 79–91; Thitapha *Wattanapruittipaisan*, Asean–China Free Trade Area, in: Asean Economic Bulletin, 20 (2003) 1, S. 31–48 (38–41).

⁶⁶ Dazu generell: Elena *Ianchovichina*/Will *Martin*, Trade Liberalization in China's Accession to WTO, Washington, D.C.: World Bank, 2001.

⁶⁷ Zur Entwicklung des Außenhandels zwischen China und Südostasien ausführlich siehe John *Wong*/Sarah *Chan*, China–Asean FTA: Shaping Future Economic Relations, in: Asian Survey, 43 (2003) 3, S. 507–526 (512–523); Yongzheng *Yang*, China's Integration into the World Economy: Implications for Developing Countries, Washington, D.C.: IMF, 2003 (IMF Working Paper 03/245), S. 9–12.

Bedeutung weit hinausreicht. Es wird erkannt, daß aus der laufenden Spezialisierung der südostasiatischen Standorte mit Ausrichtung auf den chinesischen Importmarkt eine differenzierte regionale Arbeitsteilung zwischen den beiden Subregionen erwächst. Der bestimmende außenwirtschaftliche Trend ist somit nicht Verdrängungswettbewerb, sondern regionale Integration. Indem China außenwirtschaftlich wachsende Überschüsse gegenüber den Industrieländern des Westens erzielt, zugleich aber gegenüber seinen asiatischen Nachbarn wachsende Handelsbilanzdefizite zuläßt, erweist sich seine wirtschaftliche Expansion als regionale Wachstumslokomotive für die Konjunktur seiner Nachbarstaaten.

Die sich in China bietenden Exportchancen nutzen die Länder der Subregion indes in unterschiedlichem Maße (siehe Abbildung 1). Es profitieren insbesondere die Asean-Staaten mit den relativ höchsten Einkommensniveaus – Malaysia, Singapur, Thailand – und, mit gewissem Abstand, Brunei, Indonesien und die Philippinen. Chinas Importe aus diesem Teil Südostasiens haben sich von 1998 bis 2003 annähernd vervierfacht, während sich die Exporte etwa nur verdreifacht haben. Exporterlöse erzielen diese sechs Länder nicht nur im Warenexport nach China, sondern auch über den Export von administrativen und unternehmensbezogenen Dienstleistungen und infolge der immer zahlreicher werdenden Besuche chinesischer Touristen in der Region. Weniger expansiv verlief die Entwicklung des Handels- und Leistungsverkehrs Chinas mit den nördlichen Asean-Staaten (Birma, Kambodscha, Laos, Vietnam).⁶⁸ Letztere müssen in ihrem Leistungsverkehr mit China ein zunehmendes Defizit hinnehmen. Lediglich der Warenverkehr zwischen China und Vietnam entwickelte sich in den zurückliegenden fünf Jahren vergleichsweise dynamisch, allerdings von einer niedrigen Basis aus. Der wirtschaftliche Austausch Chinas mit den übrigen Asean-Neumitgliedern geht bislang kaum über den kleinen Grenzverkehr hinaus.

Gemeinhin wird angenommen, daß den Erfolgen Chinas bei der Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen entsprechende Verluste bei seinen asiatischen Nachbarn gegenüberstehen. Tatsächlich gab es Umorientierungen der Direktinvestitionsströme, teilweise sogar Produktionsverlagerungen. Die Tat-

⁶⁸ Zu den Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und den nördlichen Asean-Staaten siehe ausführlich: *Wattanapruttipaisan*, Asean–China Free Trade Area [wie Fn. 65], S. 32–41.

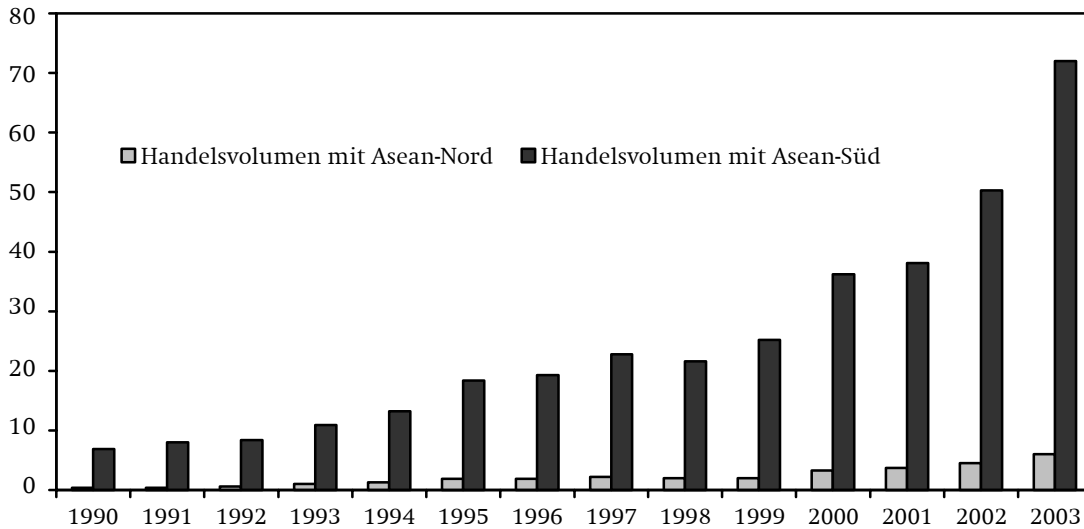
sache aber, daß die Direktinvestitionen in China und Südostasien seit Beginn der neunziger Jahre bis heute etwa dem gleichen Trendverlauf folgen, entkräftet die Vermutung eines substitutionalen Verhältnisses (siehe Abbildung 2). Die wesentliche Erklärung für die divergierenden Entwicklungen in China und Südostasien liegt vielmehr in der relativ unterschiedlichen Entwicklung der Standortqualität beider Regionen. Während der Investitionsstandort China bei anhaltendem Wachstumsboom und fallenden Marktbarrieren laufend an Attraktivität hinzugewonnen hat, wurde eine Investition in Südostasien vor dem Hintergrund der zurückliegenden Finanz- und Wirtschaftskrise immer unattraktiver. Investitionskapital wurde insbesondere aus Indonesien abgezogen.⁶⁹

Südostasien und China sind aber nicht nur Konkurrenten um internationales Investitionskapital. Zwischen den beiden Regionen nimmt auch die investive Verflechtung zu. Unternehmen aus Südostasien, zumeist im Besitz ethnischer Chinesen, gehörten zu den Investoren der ersten Stunde, als China in den achtziger Jahren den Prozeß der marktwirtschaftlichen Öffnung begann. Dieser Investitionsstrom, der zumeist über die Finanzdrehkreise Singapur oder Hongkong abgewickelt wird, ist bis heute nicht zum Stillstand gekommen. Doch steht ihm seit der Jahrtausendwende ein rasch anwachsender Rückfluß festlandchinesischer Direktinvestitionen gegenüber. Südostasien hat sich neben Hongkong zur Schwerpunktregion chinesischer Auslandsinvestitionen entwickelt. Die Motive der chinesischen Investoren sind vielfältig.⁷⁰ Einerseits sollen die chinesischen Auslandsinvestitionen – getreu dem Motto »zwei Ressourcen, zwei Märkte« – den Zugang zu ausländischen Beschaffungs- und Absatzmärkten ebnen; dadurch sollen mittelfristig in der Volksrepublik unternehmerische Einheiten entstehen, die im globalen Wettbewerb

⁶⁹ Zum Zusammenhang zwischen den Direktinvestitionen in China und in Südostasien siehe Ramkishan *Rajan*, Emergence of China As an Economic Power: What Does It Imply for Southeast Asia?, in: Economic and Political Weekly, 38 (2003) 26, S. 2639–2644; Friedrich *Wu*/Poa Tiong *Sia*/Yeo Han *Sia*/Puah Kok *Keong*, Foreign Direct Investments to China and Southeast Asia: Has Asean Been Losing Out?, in: Economic Survey of Singapore, (2002) 3, S. 96–115.

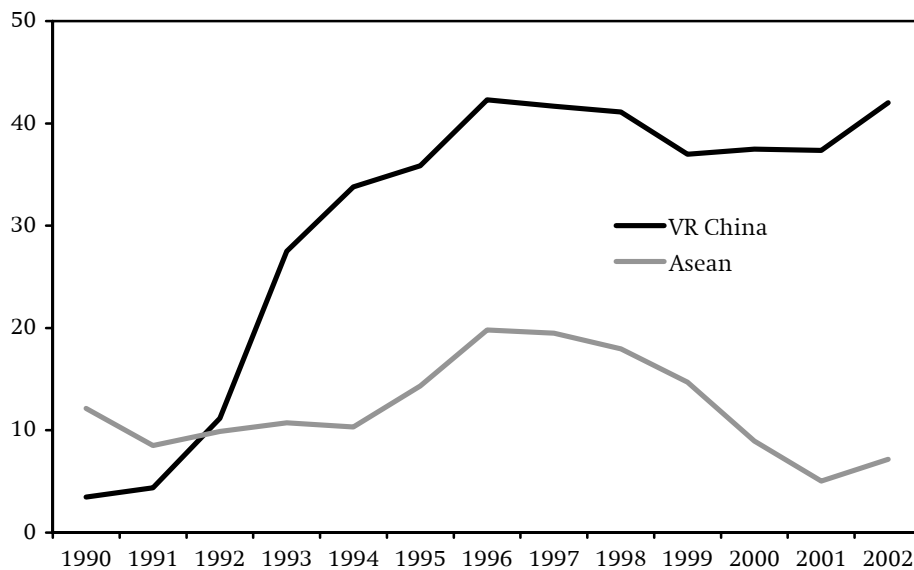
⁷⁰ Ausführlich hierzu: Stephen *Frost*, Chinese Outward Direct Investment in Southeast Asia: How Big Are the Flows and What Does It Mean for the Region?, in: The Pacific Review, 17 (2004) 3, S. 323–340; Mark Y. *Wang*, The Motivations behind China's Government-Initiated Industrial Investments Overseas, in: Pacific Affairs, 75 (2002) 2, S. 187–206.

Abbildung 1
Chinas Außenhandel mit Südostasien, 1990–2003 (in Mrd. US-Dollar)



Quelle: *International Monetary Fund (IMF)*, Direction of Trade Statistics.

Abbildung 2
Ausländische Direktinvestitionen in China und Südostasien, 1990–2002 (in Mrd. US-Dollar)



Quelle: *Asian Development Bank*, Asian Development Outlook 1998 und 2003, Manila 1998/2003.

bestehen können. Andererseits sollen die Investitionen Goodwill für China im Gastland erzeugen und gegebenenfalls den außenwirtschaftspolitischen Anstrengungen Taiwans entgegenwirken. Ein unausgesprochenes Motiv besteht darin, daß zahlreiche Akteure die Auslandsinvestition als Absicherung gegen politische Risiken innerhalb der VR China betrachten oder ihr Kapitalvermögen vor dem Zugriff des chinesischen Staates schützen wollen.

Die mehr oder minder spontane außenwirtschaftliche Verflechtung zwischen China und Südostasien bringt beiden Seiten Wohlfahrtschancen, sie impliziert aber auch erhebliche außenwirtschaftliche Abhängigkeiten. Die gegen Ende der neunziger Jahre einsetzende regionale Handels-, Entwicklungs- und Finanzpolitik versucht diesen Prozeß unterstützend zu begleiten. Damit versucht die Region zugleich, eine ostasiatische Antwort auf die Regionalismustendenzen

in Nordamerika und in Europa zu finden. Im November 2002 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs Chinas und der Asean-Staaten ein Rahmenabkommen über eine umfassende wirtschaftliche Zusammenarbeit, das insbesondere die Errichtung einer Freihandelszone vorsieht. Die geplante Freihandelszone soll sich bis zum Jahre 2010 zunächst auf China und die sechs südlichen Asean-Gründerstaaten erstrecken. Die nördlichen Asean-Beitrittsländer werden erst ab 2015 einbezogen.

Bedeutsam ist dieses Abkommen aufgrund der Größe der neu entstehenden Freihandelszone und aufgrund der Tatsache, daß es sich um das erste und bislang einzige entsprechende Handelsabkommen Chinas handelt.⁷¹ Die ökonomischen Vorteile des Abkommens liegen für beide Seiten in der erwarteten Expansion des regionalen Handels- und Investitionsverkehrs, mittelbar in der dadurch angestoßenen Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeiten. Die Asean-Staaten erwarten, daß sie dank der Freihandelspräferenzen verstärkt Industrie- und Agrargüter nach China exportieren und von dort vermehrt Investitionskapital erhalten.⁷² Prospektiv sollte das Freihandelsabkommen auch einen Anstoß zur stärkeren Integration innerhalb der Asean-Gemeinschaft geben und die eigene Attraktivität als Handelspartner und Investitionsstandort gegenüber anderen externen Partnern erhöhen. Diese Erwartung hat sich bereits als berechtigt erwiesen, wie an den laufenden Verhandlungen der Asean oder ihrer Mitgliedsländer mit den USA, Japan, Korea, Australien und anderen Handelspartnern ersichtlich ist. Andererseits dürfte das Abkommen das Tempo der laufenden industriellen Restrukturierungsprozesse in der Region abermals erhöhen und die Kluft innerhalb der Asean-Gemeinschaft zwischen Nord und Süd weiter vergrößern. Eben aus diesem Grunde enthält das Abkommen auch eine entwicklungspolitische Komponente, indem es längere Übergangsfristen für die weniger entwickelten Asean-Länder vorsieht. Auch China dürfte infolge der Freihandelszone von wachsenden Exporten profitieren

⁷¹ Das bereits im Juni 2003 zwischen China und Hongkong vereinbarte Abkommen für eine engere wirtschaftliche Partnerschaft (Closer Economic Partnership, CEPA) ist ein innerstaatliches Abkommen.

⁷² Zu den Motiven und Besorgnissen der Asean-Staaten siehe ausführlich: *Rajan*, *Emergence of China As an Economic Power* [wie Fn. 69], S. 9; John *Wong*, *The Rise of China: Bane or Boon to Southeast Asia?*, in: *Harvard Asia Quarterly*, 7 (2003) 2, S. 20–30 (28–29); *Wattanapruttipaisan*, *Asean–China Free Trade Area* [wie Fn. 65], S. 41–43.

und kann mit einer Stimulierung des Binnenwachstums rechnen.⁷³ Da die chinesischen Exporte in die Industrieländer Sättigungstendenzen aufweisen, ist Südostasien für China zu einem interessanten Absatzmarkt geworden. Schließlich ist das Freihandelsabkommen für China auch eine Strategie zur Entwicklung der relativ zurückgebliebenen Binnenprovinzen im Südwesten.⁷⁴

»Soft-Power«

Wie in anderen Teilen der Welt ist auch in Südostasien der amerikanische *way of life* ein Ideal, dem weite Kreise der Bevölkerung nachzueifern versuchen. Daß für die meisten Einwohner Südostasiens dieses Ziel exotisch und letztlich unerreichbar bleibt, verstärkt die Attraktivität dieses Lebensstils eher noch, als daß es sie verminderte. Darüber hinaus bildet die englische Sprache das gemeinsame Kommunikationsmedium in der Asean-Staatengemeinschaft, in der sich die höchst heterogenen Länder dieser Region zusammengeschlossen haben, um ihre Konflikte mit friedlichen Mitteln beizulegen und der Region auf internationaler Ebene einen stärkeren Stellenwert zu verleihen.

An der führenden Position des Englischen und der amerikanischen Kultur in ihren unterschiedlichsten Ausprägungen wird sich in naher Zukunft nichts grundsätzlich ändern, aber sie ist in den letzten Jahren einer zunehmenden Konkurrenz durch die chinesische Kultur und Sprache ausgesetzt. Chinesische Filme, Fernsehserien und Musik, so der populäre Canton-Pop, erfreuen sich in Südostasien großer Beliebtheit. Chinesische Filmstars oder Sängerinnen finden auch in den Nachbarländern eine rasch wachsende Fangemeinde. Obgleich viele dieser Produktionen nicht auf dem chinesischen Festland, sondern in Hongkong oder Taiwan ihren Ursprung haben, tragen sie doch dazu bei, der VR China ein wesentlich

⁷³ Analytisch zu unterscheiden ist zwischen statischen Handelsgewinnen, die unmittelbar aus den Zollsenkungen resultieren, und einer dynamischen (effizienzgetriebenen) Handelsexpansion, die aufgrund der liberalisierungsbedingten Ausweitung wettbewerbsfähiger Angebotskapazitäten erfolgt.

⁷⁴ Zur Perspektive Chinas in Hinblick auf das geplante Freihandelsabkommen siehe Alice *Ba*, *China and Asean: Renavigating Relations for a 21st-Century Asia*, in: *Asian Survey*, 43 (2003) 4, S. 622–47 (638–644); Junya *Sano*, *China's Expanding Economic and Diplomatic Links with Southeast Asia*, in: *RIM*, 13 (2004) 4, S. 21–36 (26–33).

populärer Image zu verleihen, die noch Anfang der neunziger Jahre vor allem als politische oder gar militärische Größe gesehen worden war.

Die Regierung in Peking ist auch durchaus bereit, erhebliche Mittel für eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit in Südostasien zu investieren. Während amerikanische Kulturinstitute Einsparungen zum Opfer fallen,⁷⁵ übereignet die chinesische Regierung südostasiatischen Universitäten, wie zum Beispiel im nordthailändischen Chiang Mai, Institute für chinesische Sprache und Kultur als Geschenk. Wer in Südostasien geschäftlich erfolgreich sein will, tut gut daran, neben englisch auch chinesisch zu lernen, zumal für das Erlernen dieser Sprache nun günstige Möglichkeiten geboten werden.

Umgekehrt bedient man sich in der VR China auch des Englischen, um den eigenen Radio- und Fernsehsendungen eine größere Verbreitung zu verschaffen. »China Radio International« sendet ebenso wie der Fernsehsender CCTV-9 nach Südostasien nahezu rund um die Uhr seine englischsprachigen Programme, die weniger auf Politik denn auf Unterhaltung ausgerichtet sind; dagegen plant der Sender »Voice of America«, seine Sendungen für Asien von 19 auf 14 Stunden zu reduzieren.⁷⁶

Chinesischen Konzernen wie Haier oder Huawei gelingt es immer besser, in den Nachbarländern Boden zu gewinnen und sich als Qualitätsmarken zu etablieren. Die chinesische Produktpalette beschränkt sich nicht länger auf billige Massenerzeugnisse minderer Qualität, sie umfaßt nun auch hochwertige Konsumgüter. Ebenso hat sich im Bereich der Dienstleistungen das chinesische Angebotsspektrum deutlich vergrößert – allen voran die traditionelle chinesische Medizin, die nun mit modernen Marketing-Konzepten auf neue Märkte drängt. Kaum weniger wichtig sind Freizeitangebote in China für Touristen aus Südostasien, deren Zahl in den vergangenen Jahren exorbitant angestiegen ist.

Chinas Imagegewinn hat nicht zuletzt das Ansehen und Selbstbewußtsein jener Chinesen merklich gestärkt, die meist seit Generationen in Südostasien leben.⁷⁷ War man lange Zeit bestrebt, die chinesische

Herkunft eher zu verleugnen, so ist seit einigen Jahren eine umgekehrte Tendenz zu beobachten. Chinesische Schulen erleben einen Boom, den vor zehn Jahren kaum jemand für möglich gehalten hätte. Ihr Unterhalt wird zwar meist von den Gemeinden der Auslandschinesen beziehungsweise durch Schulgebühren bestritten, aber die VR China unterstützt diese Bemühungen durch die Entsendung von Lehrkräften und Unterrichtsmaterialien.

Für weiterführende Studien empfehlen sich Hochschulen auf dem chinesischen Festland. War noch in den achtziger Jahren ein amerikanischer oder westeuropäischer Universitätsabschluß eine unabdingbare Voraussetzung für eine Führungsposition in Südostasien, so zeichnet sich auch hier ein Umdenken ab. Sicherlich können chinesische Universitäten noch nicht mit amerikanischen Spitzen-Universitäten konkurrieren, aber sie sind eine wesentlich kostengünstigere Alternative im Hinblick auf die Vermittlung jener Fähigkeiten und Kontakte, deren Bedeutung eher zuzunehmen abnimmt. Hinzu kommt, daß die chinesischen Behörden bei der Visa-Vergabe an Südasiaten sehr großzügig verfahren, während die USA nach dem 11. September eine äußerst restriktive Politik betreiben. Am Beispiel Indonesien, einem traditionell amerikafreundlichen Land, das China bislang eher reserviert gegenüberstand, läßt sich dieser Umschwung anschaulich belegen. Im Jahr 2003 erhielten 2563 indonesische Studenten einen Studienplatz in der VR China; das waren 51 Prozent mehr als im vorangegangenen Jahr. Dagegen bekamen nur 1333 Indonesier einen Platz an einer amerikanischen Universität, während es im Jahr 2000 noch 6250 waren.⁷⁸

Sei es auf dem Gebiet der populären Unterhaltung, der Konsumgewohnheiten oder der universitären Ausbildung: China konnte während des vergangenen Jahrzehnts enorme Terraingewinne erzielen und sich als ernstzunehmender Herausforderer der USA profilieren. Durch die Verbreitung chinesischer Sprache, Kultur und Medien ist es gelungen, den Goodwill für China aufzubessern, ein emotional positives Bild zu zeichnen und Sympathien zu gewinnen. So schwer diese Art von »Soft-Power« oder Anziehungskraft im einzelnen zu quantifizieren ist, so wichtig ist dieses Angebot von Identifikationsmustern, um langfristigen politischen Einfluß zu gewinnen und zu verstetigen.

⁷⁵ So wurden allein in Indonesien, dem Land mit der größten muslimischen Bevölkerung, drei »U.S. Information Center« geschlossen; vgl. International Herald Tribune, 19.11.2004, S. 1 und S. 4.

⁷⁶ Ebd.

⁷⁷ Vgl. Eric Teo Chu *Cheow*, La Chine, soft power régional, in: Politique étrangère, 69 (Winter 2004–2005) 4, S. 807–819 (817–819).

⁷⁸ The New York Times (NYT), zitiert in der NYT-Beilage der Süddeutschen Zeitung vom 29.11.2004, S. 3.

Fazit

Mit ihrer Politik des aktiven, aber nicht konfrontativen Engagements in Südostasien hat die VR China in den letzten Jahren viel erreicht. Sie hat die Versuche Taiwans, wirtschaftliche Stärke in politische umzumünzen, erfolgreich torpediert und alle Länder der Region auf ihre Ein-China-Politik verpflichtet. Außerdem hat sie durchgesetzt, daß die Taiwan-Frage als innerchinesische Angelegenheit akzeptiert und als solche auch nicht in jenen Institutionen erörtert wird, die sich mit den sicherheitspolitischen Problemen der Region befassen.

Ohne grundsätzliche Rechtspositionen aufzugeben, ist es China mit der Vereinbarung eines Verhaltenskodex gelungen, zu einem schriftlich fixierten Modus vivendi in der Südchinesischen See zu gelangen. Obwohl die abgegebene Erklärung die Volksrepublik nicht daran gehindert hat, Gebietsansprüche mit Waffengewalt durchzusetzen, wird China derzeit in weit geringerem Maß als eine militärische Bedrohung Südostasiens gesehen, als das noch Mitte der neunziger Jahre der Fall war.

Durch sein kulturell und national selbstbewußtes Auftreten bei gleichzeitiger machtpolitischer Zurückhaltung suggeriert Peking innere und äußere Stärke und demonstriert gegenüber Südostasien Führungsfähigkeit und Führungswillen. China hebt sich dabei dezidiert von dem regionalen Konkurrenten Japan ab. Denn Japan ist sichtlich außerstande, seinen inneren Zwiespalt zwischen asiatischen und transpazifischen Verpflichtungen aufzulösen; daher wirkt es in seiner Ostasienpolitik profillos und vermag keine wegweisenden Strategien oder Visionen zu entwickeln.

China hingegen vermochte durch geschicktes Ausnützen von Gelegenheiten und die pointierte Betonung der Prinzipien von staatlicher Souveränität und Nichteinmischung in der Region Akzeptanz und Sympathien zu gewinnen. Die von Peking lancierte These, daß Südostasien und China eine Schicksalsgemeinschaft bilden und der politische und wirtschaftliche Aufstieg Chinas im regionalen ostasiatischen Interesse sei, wird nicht nur von seinen Klienten, sondern auch von den Partnern Chinas in der Region geteilt. Die weitverbreitete Einschätzung lautet, daß beide Seiten – die VR China und die Asean-Staaten – ein genuines Eigeninteresse an regionalem

Frieden, politischer Stabilität und wirtschaftlicher Entwicklung haben und insofern ein gemeinsames strategisches Grundverständnis bestehe. Die von Pekings partnerschaftlicher Diplomatie wiederholt getroffene Aussage, daß beide Seiten im Grunde vor gleichen Aufgaben stehen und zukünftig gemeinsam gleichgelagerte Chancen und Risiken meistern müssen, findet in der Region allgemeine Zustimmung. In diesem Sinne wird China als positive Kraft für die Region gesehen.

Sicherlich ist in der Region noch die Angst vor dem wirtschaftlichen Giganten China vorhanden. Aber die chinesische Führung hat diese Ängste nicht ignoriert und nichts unversucht gelassen, um sich als Wachstumsmotiv für ganz Südostasien zu präsentieren. Chinas handelspolitische Zugeständnisse im regionalen Freihandelsabkommen bieten den Asean-Staaten neue, lukrative Exportchancen. Im Gegenzug sichert sich die Volksrepublik den langfristigen Zugriff auf Ressourcen und Absatzmärkte Südostasiens. Es besteht auf beiden Seiten der klare Wille, von einer immer intensiveren Arbeitsteilung zu profitieren.

Nach anfänglichem Zögern hat Peking auch mehr und mehr Interesse für multilaterale Institutionen gezeigt und dadurch deutlich an politischem Gewicht gewonnen. Erst in den frühen neunziger Jahren war China zum festen Bestandteil der lockeren Asean-Dialog- und -Sicherheitsstrukturen geworden. Aber schon gegen Ende der neunziger Jahre bemühten sich die Asean-Staaten um einen engeren Schulterschuß mit China, Japan und Korea. Südostasien mußte infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende der neunziger Jahre einen Verlust an ökonomischer Attraktivität und politischem Handlungsspielraum hinnehmen und hoffte, durch die Verbindung mit Nordostasien international wieder an Gewicht zu gewinnen. China wiederum hatte erkannt, daß die multilateralen Asean-Strukturen ein wirkungsvolles Vehikel zur Beförderung eigener Interessen sein können, ohne daß es dafür in nennenswerter Weise Verpflichtungen hätte eingehen müssen. So konnte Chinas Außenpolitik die Ziele der Asean-Gemeinschaft aktiv aufgreifen und die ostasiatische diplomatische Kooperation intensivieren. China gelang es, sich im asiatisch-europäischen Dialog- und Kooperations-

prozeß (Asem) als Vertreterin eines gesamtasiatischen Interesses zu profilieren und unausgesprochen als Schutzmacht Südostasiens zu präsentieren.⁷⁹ China dürfte auch in dem neu geschaffenen Regionalforum des East Asian Summit (EAS) eine herausgehobene Rolle spielen. Die künftigen Ostasiatischen Gipfeltreffen werden im Gegensatz zu den bisherigen Asean+3-Treffen nicht mehr institutioneller Bestandteil der Asean-Außenbeziehungen sein. Vielmehr sind bei dem für Ende 2005 geplanten ersten Gipfeltreffen in Kuala Lumpur alle Teilnehmer formal gleichwertig. De facto wird es dann eine Zweiteilung in die kleinen Länder (Südostasiens sowie Südkorea) und die zwei Schwergewichte China und Japan geben.

Im gegenwärtigen Südostasien ist das Bild Chinas immer weniger geprägt von dem militanten Agieren der Volksrepublik in der Zeit von 1950 bis 1990. Die kollektive Erinnerung konzentriert sich vielmehr auf das historisch weiter zurückliegende frühere Reich der Mitte. Noch bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts strahlte China als politische Großmacht, als die weltweit größte und reichste Volkswirtschaft und als überlegene Zivilisation machtvoll in den Südosten des asiatischen Kontinents aus. Gegenüber seinen südlichen Nachbarn verhielt sich China eher zurückhaltend und selten aggressiv; das Beispiel Vietnam ist hier als Ausnahme zu sehen, welche die Regel bestätigt. Zahlreiche weitere Parallelen und Analogien werden von Peking sehr geschickt ins Spiel gebracht:⁸⁰ Heute wie damals hat China ein überragendes Interesse an Frieden und Stabilität in seinem regionalen Vorhof und agiert mit betontem Respekt und Wohlwollen gegenüber seinen Nachbarn im Süden. China ist als Vormacht bereit, größere Lasten zu schultern, als es dafür an unmittelbaren Nutzen zurückerhält, strebt dafür aber außen- und regionalpolitisch eine hierarchische Ordnung seiner regionalen Beziehungen an.

Auf der anderen Seite sind die deutlichen Unterschiede zur Vergangenheit nicht zu verkennen. China ist seit geraumer Zeit nicht mehr die unangefochtene Supermacht im asiatischen Raum, sondern muß sich mit mächtigen und teilweise überlegenen Konkurrenten auseinandersetzen. Fußte Chinas einstige Größe auf weitgehender wirtschaftlicher Autarkie, so hat

die VR China durch intensiven Austausch mit dem Ausland jenen enormen Zuwachs an wirtschaftlicher Stärke erzielen können. Peking spricht daher heute von Multipolarität und wirtschaftlicher Interdependenz und gebraucht allenfalls eine sublimale Symbolik, um eine Hierarchie anzudeuten. Das historische Muster eines Tributsystems ist daher nicht die Blaupause zur Umgestaltung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen in der Region. Es ist eher ein regionales Identifikationsmittel und zugleich ein ideelles Referenzmodell der chinesischen Eliten für ihre Sicht der Beziehungen zu den Nachbarländern. Es erklärt und verklärt Chinas Rolle als regionales Machtzentrum, als Importmagnet und als Motor der außenwirtschaftlichen Integration. Gerade weil Chinas vorkoloniale Vergangenheit auch Teil der eigenen Geschichte und der nationalen Identität ist, kann sich jedoch Südostasien diesem Deutungsmuster nur schwerlich entziehen.

Wachsen nun für China die Bäume in den Himmel? Laufen alle politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Trends in Südostasien auf einen friedlichen Aufstieg Chinas zum neuen regionalen Hegemon – wohlgeleitet von seinen Nachbarn – hinaus? Diesem aus chinesischer Sicht optimistischen Szenario stehen erhebliche Widerstände sowohl in Südostasien selbst als auch von seiten externer Konkurrenten entgegen. Zudem existieren mannigfache Stolpersteine in Chinas innenpolitischer und binnenwirtschaftlicher Entwicklung.

Erstens beschränkt sich die positive Wahrnehmung der neuen Rolle Chinas in Südostasien im wesentlichen noch auf Mitglieder der nationalen Eliten der Asean-Staaten. In weiten Teilen der Bevölkerung bestehen erhebliche Ressentiments sowohl gegenüber China als auch gegenüber Chinesen. Diese Ressentiments speisen sich aus lokalen Konflikten um natürliche Ressourcen, aus der zwiespältigen Rolle von Chinesen als mächtigen Händlern und Investoren und aus der Überschwemmung der lokalen Märkte mit chinesischen Waren. Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, daß sich der wachsende Nationalismus in den Mittelschichten und bei den Jugendlichen auch einmal vehement gegen China richten könnte. Historisch bedingt ist man besonders in Vietnam kritisch gegenüber China eingestellt. Beträchtliche Spannungen bestehen aber auch in anderen Ländern Festland-südostasiens und in Indonesien.

Zweitens bestehen die Interessenkonflikte zwischen China und Südostasien grundsätzlich fort. Die industrielle Übermacht Chinas engt die Möglichkeiten

⁷⁹ Siehe hierzu Sebastian *Bersick*, Multipolarität gestalten – Chinas Rolle im Asem-Prozeß, in: Internationale Politik, 59 (September 2004) 9, S. 30–36, hier S. 31–34.

⁸⁰ Siehe hierzu: Eric Teo Chu *Cheow*, An Ancient Model for China's New Power, in: International Herald Tribune, 21.1.2004, S. 6.

seiner Nachbarn bei der Industrialisierung und Wohlstandsbildung nachhaltig ein. Die entwickelten Standorte Malaysia und Thailand sowie Singapur können zweifellos von einer komplementären industriellen Arbeitsteilung mit China profitieren. Für eine Reihe anderer südostasiatischer Länder ist hingegen die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dauerhaft als Chinas Hoflieferant von Rohstoffen und Ressourcen in Rückständigkeit und Unterentwicklung zu verharren. Auch sicherheitspolitisch dürfte keiner der alten Asean-Staaten – bei aller grundsätzlichen Sympathie für Chinas Entwicklung – bereit sein, quasi freiwillig unter Chinas Fittiche zu schlüpfen und sich dem Machtwillen des »Großen Drachen« unterzuordnen. Vor diesem ökonomischen und sicherheitspolitischen Hintergrund besitzen die Dauerkonflikte um den Mekong, um Hochseefischerei und Explorationsrechte im Südchinesischen Meer ein erhebliches Eskalationspotential.

Drittens steht gegen Chinas machtpolitische Expansion die Eindämmungspolitik der USA, Japans und eventuell Indiens. Durch seine Profilierung in der sich entwickelnden institutionellen regionalen Architektur gerät China zwangsläufig in Konflikt mit den USA und ihrer militärischen Dominanz in Südostasien. So ist es wenig überraschend, daß US-Außenministerin Rice anlässlich ihrer ersten offiziellen Asienreise im März 2005 den geplanten Ostasiatischen Gipfel als ausgrenzend und nach innen gewandt kritisierte. Den USA zur Seite steht Japan, das sicherheitspolitisch immer enger mit den USA kooperiert. Japan bleibt allein aufgrund seines beträchtlichen wirtschaftlichen Engagements in Südostasien der einzige strategische asiatische Rivale Chinas um Einfluß in der Region. Die chinesische Regierung bemüht sich, die Rivalität mit den USA und Japan herunterzuspielen, da – nach ihrer Einschätzung – ein offener Konflikt mit den USA die eigenen Kräfte weit überfordern würde.⁸¹ In jüngster Zeit spricht man daher von einem »weichen Widerstand« (*ruan duikang*), den man den USA in diesem »weichen Wettbewerb« entgegensetzen müsse.⁸²

Viertens liegen substantielle Risiken in der innenpolitischen und der binnenwirtschaftlichen Entwick-

⁸¹ Vgl. *Tang* Shiping/*Zhang* Yunling, *China's Regional Strategy: An Interpretation*, Peking: Chinese Academy of Social Sciences, Center for Regional Studies, 2004 (Center for Regional Studies Working Paper, Nr. 1/2004).

⁸² Vgl. *Yin* Chende, *Dui shijie zhanlüe geju de ji dian sikao* [Einige Überlegungen zu den globalen strategischen Grundmustern], in: *Guoji wenti yanjiu*, (2005) 2, S. 19–24 (19, 23–24).

lung Chinas selbst. So ist zum einen ungewiß, ob der in China ablaufende wirtschaftliche Wachstums- und Transformationsprozeß wirklich nachhaltig ist. Zum anderen ist denkbar, daß die vorhandenen sozialen Verwerfungen und das regionale Wohlstandsgefälle politische Eruptionen auslösen, aus denen wiederum ein aggressiver Nationalismus entstehen könnte. Ein China, das wirtschaftlich strauchelt oder gar ein China, das Taiwan und seine Nachbarn im Süden bedroht, wäre ein weit weniger attraktiver Partner für die Asean-Staaten als das gegenwärtig erfolgreiche und friedfertige China. Die wirtschaftliche Eigen- dynamik eines prosperierenden Chinas sollte indes auch nicht unterschätzt werden. Gerade im Verhältnis zu den südlichen Nachbarn können sich mächtige Interessengruppen und ökonomische »Sachzwänge« herausbilden, die ihre eigene Logik und Durchsetzungskraft entfalten. Die Politik wird solche Entwicklungen nur schwer beziehungsweise nur zu hohen Kosten steuern oder gar revidieren können. Ein Südostasien, das derartige Gefährdungen im Blick behält, wird immer um Rückversicherungen bemüht sein.

Abkürzungen

ADB	Asian Development Bank
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
AMF	Asian Monetary Fund
APEC	Asian Pacific Economic Cooperation
ARF	Asean Regional Forum
Asean	Association of South East Asian Nations
Asean+3	Asean-Staaten plus China, Japan und Südkorea
Asem	Asia-Europe Meeting
BBC	British Broadcasting Corporation
CCTV	China Central Television
CEPA	Closer Economic Partnership
EAS	East Asian Summit
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FPDA	Five Power Defense Arrangement
IMF	International Monetary Fund
IWF	Internationaler Währungsfonds
JETRO	Japan External Trade Organization
KP	Kommunistische Partei
METI	Ministry of Economy, Trade and Industry
PRC	People's Republic of China
TAC	Treaty of Amity and Cooperation
VR	Volksrepublik
WTO	World Trade Organization