



Eine Regionalmacht in ihrem regionalen Umfeld: Chinas Einfluss auf die politischen Strukturen seiner Nachbarn

China hat sich auch aufgrund innenpolitischer Faktoren zu einer neuen politischen und wirtschaftlichen Kraft in Asien entwickelt. Gleichzeitig zeichnet sich in Asien ein Trend der Autokratisierung ab, der nicht zuletzt durch die gemeinsamen Interessen der politischen Führungseliten begünstigt wird. Vor dem Hintergrund dieser Ent-

wicklung sollte der Westen seine Regionalpolitik überdenken: Er sollte China in die Geberarchitektur integrieren, zur Verbesserung von Herrschaftsstrukturen in China selbst beitragen und in Asiens Entwicklungsländern mit durchaus selbstbewusster Wertorientierung auftreten.

Wandel in Chinas Innenpolitik

China hat während der vergangenen drei Jahrzehnte einen gewaltigen sozialen, kulturellen und sozioökonomischen Wandel vollzogen. So wurde die Wirtschaft liberalisiert und die Bürokratie umstrukturiert; neue soziale Schichten sind entstanden. Obwohl sich die wirtschaftliche Transformation spürbar auf die chinesische Gesellschaft auswirkt, hat sie die Grundzüge der politischen Ordnung bisher nicht wesentlich verändert. Auch wenn heute nicht mehr von einem totalitären Regime die Rede ist, basiert die autoritäre Einparteiherrschaft der kommunistischen Partei nach wie vor auf einer Doppelstruktur, in welcher der Staatsapparat mittels Parteikontrolle über Personalentscheidungen gesteuert wird.

Die Stabilität dieser von einer höchst exklusiven Partei dominierten Ordnung basiert auch darauf, dass jene politischen und bürgerlichen Freiheiten, die eine organisierte Opposition hervorbringen könnten, unterdrückt werden. Die Kontrolle der Bevölkerung, die vormals durch die sozialistische Gesellschaftsordnung ausgeübt wurde, wird heute von einem neuen Sicherheitsapparat ausgeübt, der Medienzensur und eine politisch abhängige Justiz einschließt. Weil die Parteiführung die Einschränkung politischer Rechte mit ihrer Wohlfahrtsorientierung rechtfertigt, um sich so ihr Machtmonopol zu sichern, wurde sie im Laufe des Transformationsprozesses zunehmend von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Denn nur durch Wirtschaftswachstum können Arbeitsplätze geschaffen und der Wohlstand der Bevölkerung gemehrt werden. Doch trotz ihrer unbestreitbaren Erfolge bei der Modernisierung der Wirtschaft und der Armutsbekämpfung setzen immer sichtbarer werdende soziale Verwerfungen, Einkommensdisparitäten sowie weit verbreitete Korruption die Regierung zunehmend unter Druck. Auf immer häufigere öffentliche Proteste reagiert sie einerseits mit dem Ver-

sprechen, größere soziale Gerechtigkeit herzustellen, und andererseits mit nationalistischen Kampagnen, welche die Unzufriedenheit auf äußere Faktoren lenken sollen. Dreißig Jahre nach Beginn der Wirtschaftsreformen entspricht Chinas politische Stabilität daher nicht dem weltwirtschaftlichen Gewicht des Landes. Im Gegenteil, die innenpolitische Ordnung ist durchaus als fragil zu bezeichnen.

Chinas regionale Außenpolitik

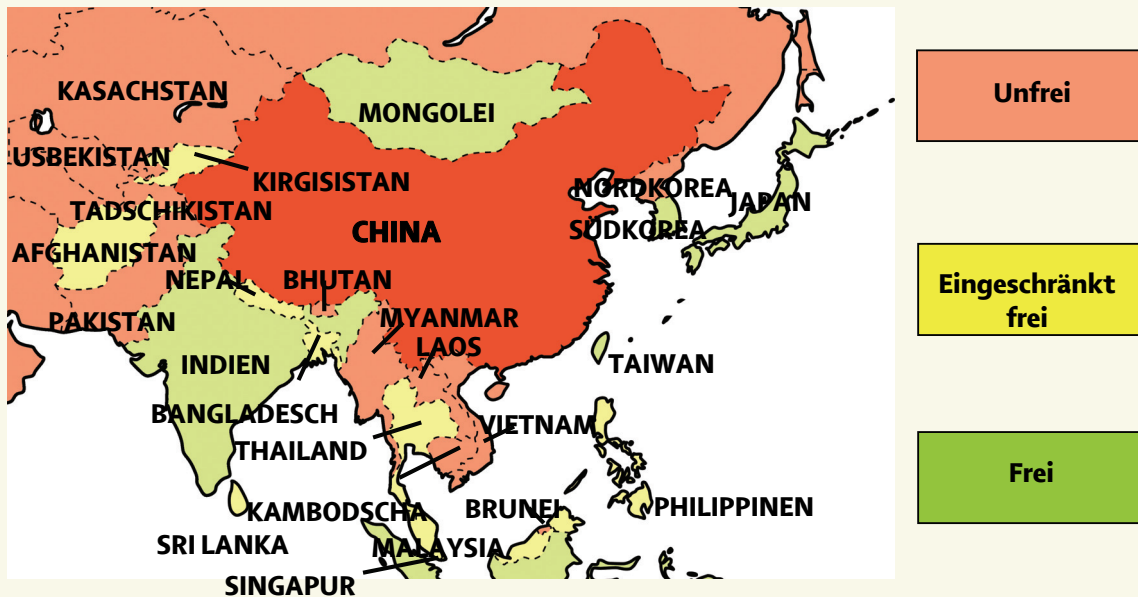
Chinas innenpolitische Entwicklungen prägen seine Außenbeziehungen, insbesondere zu den Nachbarländern. So bilden das Streben nach territorialer Integrität und innerer Sicherheit sowie der Druck, Arbeitsplätze zu schaffen und die daraus entstehende Nachfrage nach Rohstoffen die Schlüsselfaktoren in Chinas Regionalpolitik.

Obwohl die gemeinsame Historie weit zurückreicht, ist Chinas Engagement gegenüber seinen Nachbarn relativ jung. Es hat sich aber rapide entwickelt. Während sich das Land in der ersten Dekade seiner Öffnungspolitik auf die Beziehungen zu den USA konzentrierte und den Entwicklungsländern weitaus weniger Beachtung schenkte, entwickelte die chinesische Regierung in den 1990er Jahren ein ausgeprägtes Interesse an ihrem regionalen Umfeld. Ihre vorsichtigen Versuche Anfang der 1990er Jahre, die Beziehungen zu den Nachbarländern zu normalisieren, wurden von der Asienkrise katalysiert, welche Chinas Bindung mit der Region stärkte. Seither intensiviert die chinesische Regierung die Zusammenarbeit mit seinen Nachbarn und initiiert zunehmend regionale Kooperationsabkommen, die sich in wachsenden bilateralen Handels- und Investitionsvolumina niederschlagen.

Territoriale Integrität beschränkt sich im Hinblick auf Chinas Nachbarschaftspolitik nicht nur auf die Taiwan-

Der Aufstieg regionaler Mächte wird international zunehmend diskutiert. Aufstrebende Länder wie China, Indien oder Russland prägen ihr regionales Umfeld nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht, sondern stellen auch politische Schwergewichte dar. In einer mehrteiligen Reihe untersucht das DIE, inwiefern diese Kräfteverschiebung dazu führt, dass regionale Mächte Einfluss auf die politischen Herrschaftsstrukturen in ihren Nachbarländern nehmen.

Graphik: Demokratische Freiheiten in China und seiner Region



Quelle: Freedom House: Freedom in the World 2008, aggregierte Länderwerte

Frage, die in Chinas Außenbeziehungen generell eine übergeordnete Rolle spielt. Mehr noch bezieht sie sich auf Fragen der inneren Sicherheit, vor allem in Chinas weitläufigen und wenig bewohnten autonomen Regionen Tibet und Xinjiang. Diese riesigen Territorien gelten aufgrund ihres Rohstoffreichtums als strategisch wichtig. Sie sind jedoch wirtschaftlich rückständig und von ethnischen und religiösen Minderheiten bewohnt, die auch im benachbarten Nepal, Tadschikistan, Usbekistan und Kasachstan beheimatet sind. Sie sind daher besonders instabil und anfällig für soziale und separatistische Unruhen. In ihrem Bemühen, die politische Herrschaft über diese Gebiete zu wahren, setzt die chinesische Regierung auch auf bilaterale und multilaterale Einbindung ihrer süd- und zentralasiatischen Nachbarn in den Kampf gegen die „drei Übel“ Terrorismus, Extremismus und Separatismus.

Auch aus wirtschaftlicher Perspektive bindet Chinas nationale Entwicklungsstrategie seit Mitte der 1990er Jahre die regionale Nachbarschaft explizit ein. Da sich wachsende Einkommensdisparitäten zwischen Chinas industrialisiertem Osten und dem rückständigen Westen zunehmend zu einem Schlüsselproblem entwickelt haben, versucht die Regierung seit einigen Jahren, den Entwicklungsfokus auf die Binnenprovinzen zu verschieben, indem sie den Provinzregierungen mehr Spielraum für eine bessere Anbindung an das internationale Umfeld erlaubt. Infolgedessen stiegen Chinas Provinzen innerhalb nur eines Jahrzehnts zu den größten Handelspartnern, Investoren und alternativen Gebern für viele asiatische Nachbarländer auf. Im Einklang mit dem „going out“-Programm, das vor allem die Wettbewerbsfähigkeit der Staatsunternehmen im Energiesektor zum Ziel hat, konzentrieren sich Chinas wirtschaftliche Unterstützung und Investitionen in der Region auf die Erschließung neuer Exportmärkte und Ressourcen, was meist mit Infrastrukturmaßnahmen wie dem Bau von

Straßen, Bahnlinien, Kanälen, Häfen oder Pipelines einhergeht.

Die Einbindung des regionalen Umfelds geht indes weit über wirtschaftliche Interessen hinaus und macht sich auch in politischer und geostrategischer Hinsicht bemerkbar: Nachdem die chinesische Regierung Mitte der 1990er Jahre realisierte, dass ein feindlich gesinntes Umfeld Chinas Entwicklung ernsthaft gefährden könnte, falls sich Nachbarstaaten dem Eindämmungskurs der USA anschließen würden, startete sie eine *Charme-Offensive*, um die Ängste der Nachbarländer vor einem wirtschaftlich und militärisch übermächtigen China zu beschwichtigen. China legte seine Grenzstreitigkeiten mit allen Nachbarländern außer Indien bei, revidierte sein aggressives Auftreten in der Südchinesischen See im Konflikt um die ölreichen Spratly-Inseln mit einem multilateralen Abkommen, intensivierte die bilateralen diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu all seinen Nachbarländern und trieb die regionale Integration in multilateralen Organisationen wie der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) oder der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit voran. Die Asienkrise stellte in diesem Kontext ein Schlüsselereignis dar, weil sie der chinesischen Regierung die Gelegenheit bot, ihre friedlichen und wohlwollenden Absichten zu demonstrieren.

Dank des Erfolges dieser neuen Diplomatie hat sich die chinesische Regierung eine solide Grundlage geschaffen, um ihre weitreichenden geostrategischen Interessen auch auf benachbartem Territorium zu verfolgen. Viele der chinesischen Infrastrukturprojekte, vor allem der Bau von Häfen in Pakistan, Kambodscha und Sri Lanka dienen einem doppelten Zweck: Sie sind nicht nur von strategischer Bedeutung, um Schifffahrtsrouten für den Ölimport im Indischen Pazifik zu sichern, sondern auch im Falle eines militärischen Konflikts um Taiwan.

Chinas Ausstrahlung in der Region

Viele Nachbarn, die China früher als Bedrohung wahrnahmen, sind im neuen Jahrtausend wohlwollender gegenüber China gestimmt. Peking hat erkannt, wie wichtig die politische Stabilität seiner Nachbarstaaten für die eigene innere Sicherheit, die nationalen Entwicklungsziele und für die Umsetzung der außenwirtschaftlichen und geostrategischen Interessen ist. Folglich ist Chinas außenpolitischer Ansatz im Hinblick auf die politische Ordnung seiner Nachbarn am Status quo orientiert und von einer expliziten Langzeitperspektive geprägt, die auch auf natürliche Generationswechsel in der politischen Führung seiner Nachbarn und auf Chinas langfristiges demographisches Gewicht in Asien baut. In Anbetracht des geringen Demokratielevels in der Region bedeutet dies *de facto* eine Politik zugunsten der gegenwärtigen autoritären Regierungen.

Am augenfälligsten wird dies im Falle Burmas und Nordkoreas, wo die chinesische Regierung als Schutzmacht für zwei der repressivsten existierenden Diktaturen agiert. Ähnlich wie Nordkoreas Regime, das ohne Lieferungen von Nahrungsmitteln wahrscheinlich längst kollabiert wäre, erhält die Militärjunta in Burma wirtschaftliche, technische und militärische Hilfe von chinesischer Seite. Chinas diplomatische Blockadehaltung gegen UN-Sanktionen, wie zum Beispiel nach Burmas

„Safran-Revolution“ im Jahr 2007, ist in erster Linie durch das Interesse motiviert, Investitionen in Burma zu sichern. Aus diesem Grunde lehnt die chinesische Regierung einen Regimewechsel in Burma und Nordkorea ab, würde aber wirtschaftliche Reformen nach dem eigenen Reformmodell begrüßen.

Wann immer es jedoch politische Unruhen oder gewalttätige Konflikte um die politische Macht in den Nachbarländern gibt, reagiert die chinesische Regierung höchst opportunistisch. Rhetorisch auf das Prinzip der Nichteinmischung pochend, beeilt sie sich, die siegreiche Fraktion im Amt zu bestätigen. Während sich westliche Regierungen nach den Putschen in Kambodscha (1997) und Thailand (2006), nach Nepals Einführung der absoluten Monarchie (2005) oder nach der gewaltsamen Niederschlagung von Protesten in Andijon in Usbekistan (2005) aufgrund von Menschenrechtsbedenken von den Machthabern distanzieren, ignorierte China die Legitimitätsfrage. In Einzelfällen ergriff die chinesische Regierung, ganz im Widerspruch zu ihrer Rhetorik, jedoch öffentlich Partei für eine Seite, wie im Beispiel Sri Lankas, wo chinesische Militärhilfe und die Blockade von UN-Sanktionen ein entscheidender Faktor für den Sieg der Regierung über die tamilischen Rebellen waren.

Viele seiner Nachbarn begrüßen die diplomatische und

China baut auf autokratische Strukturen in Kambodscha

Chinas regionale Interessen im Hinblick auf die Zurückdrängung Vietnams nährten den kambodschanischen Bürgerkrieg. Die chinesische Regierung war einer der größten militärischen und technischen Unterstützer der Roten Khmer, aber auch von König Sihanouk. 1993 gewannen die Royalisten die unter UN-Aufsicht durchgeführten Wahlen, wurden aber vom früheren Premier Hun Sen unter Androhung von Bürgerkrieg in eine Koalition gezwungen. 1997 eskalierte der Konflikt als Hun Sens Truppen einem Putsch der Royalisten zuvorkamen. Während sich westliche Geber daraufhin zurückzogen, akzeptierte die chinesische Regierung als eine der ersten Hun Sen als neuen Ministerpräsidenten.

Nach diesem Wendepunkt wandelte sich der bis dahin als vietnamesische Marionette verhasste Hun Sen rasch zu einem Partner der chinesischen Regierung. Er brach alle Beziehungen zu Taiwan ab und wurde dafür generös belohnt: Ab 1999 wurden die zu Hun Sen loyalen königlichen kambodschanischen Streitkräfte mit Militärhilfe aus China unterstützt.

Die Investitionen chinesischer Staats- und Privatbetriebe stiegen, vor allem in der Textil- und Agrarindustrie, wo sie große Landkonzessionen erwarben. China ist auch an Öl- und Gasreserven interessiert, die 2004 in Kambodscha entdeckt wurden. Chinas Entwicklungshilfen beliefen sich auf 600 Mio. US\$ im Jahr 2006, 250 Mio. US\$ im Jahr 2008 und erst im Oktober 2009 wurde eine neuerliche Entwicklungshilfe von 850 Mio. US\$ bekanntgegeben. Diese Zuwendungen ermöglichen es der kambodschanischen Regierung in den vergangenen Jahren, alte und neue Geber gegeneinander auszuspielen. Während Hun Sen in der Vergangenheit mehrmals von außen dazu gezwungen worden war, politische Kontrahenten, Wahlen und Menschenrechte zu respektieren, betont er heute seine Zufriedenheit mit der unkonditionierten Entwicklungszusammenarbeit mit China. Einige Infrastrukturprojekte, die sich die kambodschanische Regierung von China finanzieren lässt, sind umstritten, zum Beispiel mehrere Wasserkraftanlagen in Naturschutzgebieten, die von traditionellen Gebern wegen ökologischer und ökonomischer Bedenken in der Vergangenheit abgelehnt wurden.

Unter dem Strich zahlen sich Chinas Investitionen aus: Hun Sens Regierung fungiert als die Stimme Chinas in ASEAN und China hat Zugriff auf den kambodschanischen Hafen Sihanoukville, was sich in Zukunft als strategisch relevant erweisen könnte. Außerdem bleibt es um Chinas Dammbauprojekte im Mekong bisher erstaunlich ruhig, obwohl sich diese mit Sicherheit negativ auf Kambodschas von Landwirtschaft und Fischerei abhängige Bevölkerung auswirken werden.

Aus Sorge über die Nebeneffekte des chinesischen Engagements in Kambodscha versuchen traditionelle Geber, die chinesische Regierung in ein bestehendes Koordinationsgremium zur Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren. Dieses Bemühen war bisher jedoch nur bedingt erfolgreich.

materielle Unterstützung Chinas, um den eigenen politischen Spielraum innen- wie außenpolitisch zu erweitern. Vor allem in wirtschaftlich schwachen Ländern erlaubt die chinesische Hilfe Regierungen mit zweifelhafter Legitimation, ihre Machtbasis auszubauen. Die chinesische Strategie des „größtmöglichen Effekts bei minimalem Einsatz“ zielt dabei auf die Finanzierung und Errichtung kostengünstiger, aber sichtbarer Prestigeobjekte, wie Verschönerungsprojekte in Vientiane, den Präsidentenpalast in Osttimor oder das Ministerratsgebäude in Phnom Penh.

Darüber hinaus bietet die chinesische Regionalpolitik seinen Nachbarn eine willkommene Möglichkeit, den Einfluss anderer regional relevanter Akteure, wie Russland (in der Mongolei und Zentralasien), Indien (in Bangladesch, Nepal, Burma und Sri Lanka), Thailand und Vietnam (vor allem in Laos und Kambodscha), Australien (in Osttimor) oder die USA, auszubalancieren. In dieser Hinsicht stärkte China, als alternative Quelle für Militärausrüstung und als williger Finanzier von formell unkonditionierten, teilweise sehr kontroversen, aber nachgefragten Hilfsprojekten, die Verhandlungsposition vieler umstrittener Regierungen gegenüber anderen regionalen Akteuren sowie dem Westen.

Zwischen den herrschenden Eliten in China und seinen Nachbarländern hat sich eine „win-win“-Beziehung entwickelt: Die chinesische Großzügigkeit, abgestimmt auf die Bedürfnisse des jeweiligen Partners, konvergiert sehr oft mit den kommerziellen Interessen Chinas, zum Beispiel im Bausektor. Folglich formiert sich nur geringer Widerstand gegen die chinesische Regierung, wenn sich chinesische Projekte negativ auf die Nachbarländer auswirken. Beispielsweise protestiert kaum eine Regierung gegen die chinesischen Aktivitäten im Mekong, obwohl diese die Lebensgrundlage von Millionen Menschen flussabwärts ernsthaft beeinträchtigen werden.

Schlussfolgerungen

Wie sollen westliche Regierungen dem regionalen Trend der Autokratisierung angesichts des wirtschaftlichen und politischen Aufstiegs Chinas und seiner Wirkung als Entwicklungsvorbild begegnen? Mit Hinblick auf die westliche Agenda der *Millennium Development Goals* und der Demokratieförderung erscheinen die folgenden Punkte besonders relevant:

1. Chinas politisches Engagement gegenüber seinen Nachbarn, vor allem seine Rolle als neuer Geber und Investor, ist als Tatsache zu akzeptieren. Vor dem Hintergrund, dass China von vielen Entwicklungsländern als alternativer Geber begrüßt wird, was traditionelle Geber unter Druck setzt, wäre es auf lange Sicht konstruktiv, China so weit wie möglich in die bestehende Geberarchitektur zu integrieren.

Zugleich sollten westliche Geber im Wettbewerb mit China nicht ihre Wertorientierung im Interesse kurzfristiger Erfolge aufgeben. Um kohärente Anreize für *good governance* zu setzen, müssen Geberländer ihre Entwicklungszusammenarbeit an der Reformwilligkeit der Empfänger ausrichten. Mit Blick darauf, dass alle Regierungen in Chinas Nachbarschaft eine Abhängigkeit von China allein zu vermeiden suchen, sollten westliche Entscheidungsträger ihre Einflussmöglichkeiten nicht unterschätzen.

2. Westliche Entscheidungsträger sollten den Dialog über Chinas innenpolitische Lage mit ihren chinesischen Partnern fortsetzen, denn jede Verbesserung von Chinas innenpolitischer Situation in Richtung *good governance*, hat vermutlich positive Effekte für die Region als solche: China hat eine Vorbildfunktion für andere Entwicklungsländer, gleichzeitig exportiert China mit seinen Direktinvestitionen seine *Governance*-Praktiken in die Region. Die chinesische Regierung sollte daher in der Anhebung der Standards vor allem in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Arbeitsstandards und Umweltschutz bestärkt werden. Vertreter westlicher Regierungen sollten darüber hinaus im Dialog über Chinas Menschenrechtssituation bleiben und die chinesische Regierung in einem angemessenen Rahmen mit ihren Bedenken konfrontieren.



Julia Bader
Wissenschaftliche Mitarbeiterin des DIE

Literatur

Bader, J. (2008): Innenpolitischer Wandel und seine Auswirkungen auf die Außenpolitik Chinas, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 4/2008)

Siehe auch *China Brief Series* <http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/>