

Wacker, Gudrun; Tidten, Markus; Wagner, Christian; Polymeropoulos, Elli

Research Report

Asiatische Großmächte: China, Indien und Japan als Akteure regionaler und internationaler Ordnungspolitik

SWP-Studie, No. S 11/2011

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Wacker, Gudrun; Tidten, Markus; Wagner, Christian; Polymeropoulos, Elli (2011) : Asiatische Großmächte: China, Indien und Japan als Akteure regionaler und internationaler Ordnungspolitik, SWP-Studie, No. S 11/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252769>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

*Elli Polymeropoulos / Markus Tidten /
Gudrun Wacker / Christian Wagner*

Asiatische Großmächte

China, Indien und Japan als Akteure regionaler
und internationaler Ordnungspolitik

S 11
April 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

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 **Einleitung:**
 - »Großmächte« in Asien
- 9 **China:**
 - »Großmacht wider Willen«?
 - 9 Die nationale Ebene:
 - Akteure, Diskurse und Treiber
 - 12 Das regionale Umfeld:
 - »Nachbarschaftspolitik« mit oder ohne USA?
 - 12 *Bilaterale Beziehungen*
 - 13 *Multilaterales Engagement*
 - 15 Der globale Kontext:
 - Integration und selektives Engagement
- 19 **Die Indische Union:**
 - »Größe ohne Macht«?
 - 19 Die nationale Ebene:
 - Die Dominanz der Exekutive
 - 21 Das regionale Umfeld:
 - Von Südasien zum südlichen Asien
 - 21 *Südasien*
 - 23 *Südliches Asien*
 - 24 Der globale Kontext:
 - Die defensive Großmacht
- 28 **Japan:**
 - »Macht ohne Willen«?
 - 28 Die nationale Ebene:
 - Ein folgsamer Schüler wird erwachsen
 - 30 Das regionale Umfeld:
 - Fünfte Kolonne der USA in Asien?
 - 30 *Japans bilaterale Kooperationen*
 - 32 *Japans regionaler Multilateralismus*
 - 34 Der globale Kontext:
 - Netzwerkpflege im Schatten der USA
- 38 **Ausblick:**
 - Partner mit Einschränkungen**
- 39 **Abkürzungen**

Elli Polymeropoulos ist Forschungsassistentin der Forschungsgruppe Asien

Dr. Markus Tidten ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Asien

Dr. Gudrun Wacker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Asien

Dr. habil. Christian Wagner ist Leiter der Forschungsgruppe Asien

Asiatische Großmächte

China, Indien und Japan als Akteure regionaler und internationaler Ordnungspolitik

China, Indien und Japan sind zentrale Partner der EU und Deutschlands in Asien, von denen erwartet wird, dass sie mehr internationale Verantwortung übernehmen. Die zunehmende weltwirtschaftliche Bedeutung der drei Staaten wirft die Frage auf, ob und inwieweit sie neue internationale Ordnungsvorstellungen entwickeln. Inwieweit stimmen ihre außenpolitischen Ideen mit der bestehenden internationalen Ordnung überein oder inwieweit entwickeln sie eigene regionale und globale Ordnungsvorstellungen, die sich als Alternative oder Gegenentwurf zu bestehenden Institutionen deuten lassen? Vieles spricht dafür, dass das 21. Jahrhundert eher wirtschaftlich als politisch von Asien geprägt werden wird.

- ▶ *China* hat mit der »harmonischen Welt« die Grundlinien einer Weltordnung skizziert, sieht sich als Regionalmacht und gleichzeitig Entwicklungsland und engagiert sich international höchst selektiv. Regional hat es seine Stellung ausgebaut; es akzeptiert die anhaltende Präsenz der USA, sähe diese aber gerne reduziert. Global ist China institutionell voll integriert und hat gelernt, nach den Regeln zu spielen. Bei der Ressourcensicherung und als Geber von Entwicklungshilfe verfolgt es seine Interessen teilweise außerhalb der etablierten Institutionen. Es geht ihm um mehr Mitsprache innerhalb des Systems und um dessen Modifikation. In vielen Politikbereichen (Proliferation, Klimawandel) sind Chinas Zielvorstellungen mit westlichen kompatibel. Die Auseinandersetzung muss insofern darum geführt werden, wie diese Ziele zu erreichen sind.
- ▶ *Indien* strebt seit langem den Status einer Großmacht an. Eigene Ordnungsvorstellungen, wie sie das Land einst mit der Blockfreienbewegung forciert hat, spielen heute kaum noch eine Rolle. Indien will mehr Mitsprache in der bestehenden Ordnung, nicht deren grundsätzliche Umgestaltung. Von den drei Mächten ist Indien mit Abstand die wirtschaftlich schwächste. Mangels Ressourcen und Machtmitteln sind seine Möglichkeiten begrenzt, mittelfristig mehr internationale Verantwortung zu tragen. Indien wird deshalb weiterhin versuchen, seine Interessen in multilateralen Verhandlungsregimen durchzusetzen.

- ▶ *Japan* hat bis heute keine klare Konzeption für seine Außen- und Sicherheitspolitik gefunden. Es orientiert sich an westlichen Vorstellungen und strebt eine weitere Integration in Asien an. Global wie regional ist Japan seit Jahrzehnten fester Bestandteil multilateraler Institutionen der Wirtschafts- und Handelspolitik. Dagegen behindern sowohl Verfassungsvorgaben als auch die Allianz mit den USA eine stärkere Teilnahme an internationalen Militäreinsätzen. Japan möchte auf regionaler und globaler Ebene ein Maß an Mitsprache erreichen, das seinem finanziellen Potential angemessen ist, scheut aber vor der Übernahme politischer Verantwortung zurück. Die Herausforderung, sich trotz dieser Restriktionen und ohne eigene Ordnungsvorstellung international zu engagieren, stellt Tokyo vor ein Dilemma.
- ▶ *Die wechselseitigen Beziehungen der drei Mächte* sind vielschichtig: Japan und Indien unterhalten zwar einen intensiven Wirtschaftsaustausch mit China, doch politisch bleibt ihr Verhältnis zur Volksrepublik problembehaftet. Japan und Indien haben in den letzten drei Jahren ihre wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Beziehungen intensiviert. Auf regionaler Ebene sind die beiden Demokratien nicht bereit, eine Vormachtstellung Chinas zu akzeptieren. In globalen Fragen vertreten Indien und China als Schwellenländer ähnliche Positionen, während Japan sich eindeutig den Positionen westlicher Industrienationen anschließt.

Für einzelne Politikbereiche lassen sich eine Reihe von Schlussfolgerungen ziehen:

- ▶ *Friedensmissionen und Konfliktprävention:* Mit China und Indien ist hier eine engere Zusammenarbeit möglich. Beide sind allerdings nur für VN-mandatierte Einsätze zu gewinnen, nicht aber für Ad-hoc-Koalitionen. Auch mit Japan ist Zusammenarbeit prinzipiell möglich, es wird jedoch eher finanzielle als personelle Beiträge leisten. Japan präferiert VN-mandatierte Einsätze, ist als Allianzpartner der USA unter Umständen aber auch zu anderen Koalitionen bereit.
- ▶ *Rüstungskontrolle:* Der Nichtverbreitungsvertrag wird von Japan traditionell unterstützt. Indien teilt das Ziel einer vollständigen nuklearen Abrüstung, dürfte aber angesichts seines kleinen Nuklearwaffenarsenals und seiner Nukleardoktrin nicht willens sein, sich an konkreten Abrüstungsverhandlungen zu beteiligen. Ob China sich in solche Verhandlungen einbeziehen lässt, hängt vom weiteren Vorgehen der USA und Russlands ab.
- ▶ *Energiapolitik:* Als Nettoimporteure von Energie verfolgen alle drei Staaten Diversifizierungsstrategien. Da China und Indien nicht vorbehaltlos auf den Weltmarkt vertrauen, versuchen sie sich exklusive Zugänge zu Energieträgern zu verschaffen und haben großes Interesse an einer Steigerung der Energieeffizienz. Japan, das sich bislang auf das Funktionieren des Weltmarktes verließ, könnte nach den Ereignissen in Fukushima ebenfalls auf exklusive Kooperationen setzen. Alle drei Länder werden verstärkt in alternative Energien investieren, aber wohl nicht auf Kernenergie verzichten.
- ▶ *Klima/Umwelt:* Konkrete bilaterale Zusammenarbeitsangebote an China und Indien versprechen mehr Erfolg als der Versuch, die beiden Schwellenländer in den globalen Klimaverhandlungen auf die europäische bzw. deutsche Linie einzuschwören. Beide Länder haben die Bedeutung der Thematik im nationalen Kontext erkannt, sind aber (noch) nicht zu verbindlichen internationalen Regelungen bereit. Japan steht in dieser Frage Europa näher als den USA, was eine engere Kooperation ermöglichen sollte.
- ▶ *Handels- und Finanzordnung:* Alle drei Staaten räumen der Stabilität der globalen Handels- und Finanzordnung höchsten Stellenwert ein. China und Indien wollen mehr Mitsprache in Weltbank und Internationalem Währungsfonds und sollten in diesem Bestreben nicht nur rhetorisch unterstützt werden. Da beide die G20 als Fortschritt gegenüber der G7/8 begrüßen, sind Kooperation und Koordination hier deutlich ausbaufähig. Japan widersetzt sich dem G20-Prozess nicht, misst aber ungeachtet dessen der G8 weiterhin große Bedeutung bei.
- ▶ *Entwicklungshilfe, Demokratieförderung, Menschenrechte:* Für Japan hat Entwicklungshilfe einen hohen politischen Stellenwert. Es unterstützt Demokratieförderung und Menschenrechte prinzipiell, geht jedoch Interventionen zur Durchsetzung dieser Prinzipien aus dem Weg. China und Indien bereitet eine Kooperation in diesen Bereichen besondere Schwierigkeiten, da sie im Zweifel der nationalen Souveränität Vorrang geben. Da beide Staaten in ihrer Entwicklungshilfe nicht der Vergabepaxis der OECD-Staaten folgen, bietet sich ein Austausch über Erfahrungen an. Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit in Fragen der Menschenrechte.

Einleitung: »Großmächte« in Asien

Das internationale System des 21. Jahrhunderts wird maßgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung in Asien geprägt. Setzen sich die gegenwärtigen demographischen und wirtschaftlichen Trends fort, werden 2050 mit China, Indien und Japan drei der fünf größten Volkswirtschaften in Asien liegen. Während dieser Zuwachs an wirtschaftlicher Bedeutung weitgehend unstrittig ist, sind die damit verbundenen außen-, sicherheits- und geopolitischen Konsequenzen noch nicht absehbar bzw. Gegenstand kontroverser Diskussionen.

Im Zentrum der Diskussionen steht Chinas künftige Rolle im internationalen System. Vertreter der realistischen Schule der Internationalen Beziehungen sehen analog zu der Entwicklung Deutschlands und Japans im 19. und 20. Jahrhundert die Gefahr, dass der Aufstieg der Volksrepublik von Hegemoniebestrebungen und gewaltsamen Konflikten begleitet sein wird. Sie erwarten insbesondere eine Auseinandersetzung zwischen China und den USA.¹ Vertreter der liberal-institutionellen Schule verweisen hingegen darauf, dass die zunehmende wirtschaftliche, politische und soziale Interdependenz Chinas mit der Weltwirtschaft die Zusammenarbeit fördern wird. Die intensivere Verflechtung vermindert das Risiko, dass Konflikte unter Einsatz von Waffengewalt ausgetragen werden, da sie deren Kosten deutlich erhöht.²

Ähnliche Debatten hatte es bereits in den 1980er Jahren gegeben, als sich Japans wirtschaftlicher Aufstieg vollzog. Dabei wurde das Land politisch fest im Lager der »westlichen« Staaten verortet. Indien spielt aufgrund seiner geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in diesen Diskussionen bislang kaum eine Rolle. Die Erfolge und Entwicklungswege des demokratischen Indiens und des autoritären Chinas haben jedoch eine Debatte darüber entfacht, ob im Verlauf dieser Entwicklungswege ein neuer Systemgegensatz entsteht oder ob beide Länder angesichts der gemein-

samen Herausforderungen eine engere Zusammenarbeit pflegen werden (Schlagwort »Chindia«).³

Die Europäische Union (EU) unterhält zu allen drei asiatischen Staaten sogenannte strategische Partnerschaften und räumt ihnen damit ein besonderes Gewicht in ihrer Außenpolitik ein. Auch für die deutsche Außenpolitik sind sie die wichtigsten Partner in Asien.⁴ Der Fokus dieser Studie liegt auf der Frage, ob und in welcher Form die drei »strategischen Partner« der EU in Asien in der Lage sind, regionale und internationale Ordnungsaufgaben wahrzunehmen.

Die aktuellen Diskussionen über den Aufstieg Chinas und Indiens sind von hochgradiger begrifflicher Unschärfe geprägt. Als Großmacht werden häufig Staaten definiert, die überlegene militärische oder wirtschaftliche Ressourcen besitzen. Dies ist zwar ein notwendiges, aber kaum ein hinreichendes Kriterium dafür, ob ein Land den Status einer Großmacht hat. Entscheidend sind die außenpolitischen Leitideen und die Fähigkeit eines Staates, seine Ressourcen auch international zu nutzen, um seine Interessen durchzusetzen. Da Macht aber eine relationale Größe ist, fehlt in dieser Definition das Moment der Anerkennung der Großmachtposition. Der Sieg in Kriegen und die Kontrolle über Territorium und Menschen waren lange Zeit die offensichtlichsten Indikatoren für einen anerkannten Großmachtstatus. Im internationalen System, das sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs etabliert hat, ist die Anerkennung eines Großmachtstatus nicht mehr nur an Ressourcen, sondern auch an den Status in Institutionen gekoppelt, die exklusive Privilegien bereitstellen. Großmächte in diesem Sinne sind beispielsweise die ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats oder die fünf Atom-mächte im Nichtverbreitungsvertrag (NVV).

³ Jairam Ramesh, *Making Sense of Chindia: Reflections on China and India*, New Delhi: India Research Press, 2005; Brahma Chellaney, *Asian Juggernaut. The Rise of China, India and Japan*, New Delhi: HarperCollins, 2006.

⁴ Deutschland bezeichnet China und Indien als »strategische Partner«, Japan als »Partner in globaler Verantwortung«. Siehe Auswärtiges Amt, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Asien/Uebersicht_node.html>.

¹ Richard Bernstein/Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China*, New York: Knopf, 1997.

² John G. Ikenberry/Thomas Wright, *Rising Powers and Global Institutions*, New York: Century Foundation, 2008 (A Century Foundation Report).

Je nachdem, ob ein politischer oder ein analytischer Zugang gewählt wird bzw. ob die Eigen- oder die Fremdwahrnehmung des Akteurs im Vordergrund steht, ergeben sich verschiedene Definitionen und Rollenverständnisse von Großmächten. So spielen in der innerchinesischen Diskussion über die künftige internationale Rolle des Landes andere Faktoren eine Rolle als in den Konzepten amerikanischer Neorealisten. Aus dem indischen oder japanischen Verständnis vom internationalen Status des eigenen Landes leiten sich andere Vorstellungen ab als aus einer EU-Perspektive. Der eingenommene Blickwinkel entscheidet maßgeblich darüber, was unter Begriffen wie Großmacht, Regionalmacht oder Hegemon verstanden wird. Die Unschärfe entsteht aus der bewussten oder unbewussten Vermischung verschiedener Analyseebenen.

Die folgende Untersuchung zur Außenpolitik der drei asiatischen Staaten ist nur bedingt vergleichend angelegt. Auf nationaler Ebene liegt der Fokus auf dem außenpolitischen Selbstverständnis der eigenen Rolle als regionale und/oder internationale Großmacht und nicht auf den gängigen Definitionen einer Großmacht und den Indikatoren für diesen Status. Welche außenpolitischen Leitlinien (Doktrin) wurden formuliert, um den Anspruch auf eine Rolle als regionale und/oder internationale Führungs- oder Großmacht geltend zu machen? Welche nationalen Interessen werden als Leitlinien für außenpolitisches Verhalten genannt? Inwieweit wirken gesellschaftliche Entwicklungen und Interessengruppen auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess ein? Antworten auf diese Fragen erlauben Rückschlüsse darauf, welche ordnungspolitischen Prinzipien für die Außenpolitik der drei Staaten leitend sind.

Auf der regionalen und globalen Ebene steht die Frage im Vordergrund, in welcher Form und mit welchen Mitteln die drei asiatischen Staaten versuchen, ihre Vorstellungen zu verwirklichen. Setzen sie auf unilaterale Strategien, betonen sie bilaterale Beziehungen zu einzelnen Nachbarstaaten oder Großmächten oder bevorzugen sie multilaterale Initiativen, um ihre Interessen durchzusetzen? Wählen sie eher konfrontative oder eher kooperative Strategien, wenn es zum Beispiel um die Bereitstellung öffentlicher Güter geht?

Der Begriff »Region« wird in den drei Staaten höchst unterschiedlich definiert und hat deshalb auch unterschiedliche Bezüge. Auf globaler Ebene ist von besonderer Bedeutung, inwieweit sich die Staaten an der Bereitstellung öffentlicher Güter beteiligen, zum Bei-

spiel durch die Teilnahme an Abrüstungs-, Klima- und Umweltregimen oder das Abstellen von Truppen für Blauhelmeinsätze der Vereinten Nationen (VN), und welche Haltung sie zu neuen Formaten wie der G20 einnehmen.

Die Analyse soll Aufschluss geben, in welchen Bereichen konstruktive Beiträge – im Sinne westlicher Politik – der drei Staaten zu internationalen Institutionen zu erwarten sind, in welchen es notwendig sein wird, die Konzepte und Vorstellungen dieser Staaten stärker zu berücksichtigen, und in welchen sie möglicherweise versuchen, alternative Vorstellungen durchzusetzen.⁵

⁵ Daniel W. Drezner, »The New World Order«, in: *Foreign Affairs*, 86 (März/April 2007) 2, S. 34–46; Martin Jacques, *When China Rules the World. The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*, London: Allen Lane, 2009.

China: »Großmacht wider Willen«?

China wird zunehmend mit der Forderung konfrontiert, mehr internationale Verantwortung zu übernehmen. Die gesteigerten Erwartungen externer Akteure sind der Überzeugung geschuldet, dass regionale und globale Probleme ohne China praktisch nicht zu bewältigen sind – ob es um den Klimaschutz, den Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen wie im Falle der Atomprogramme Nordkoreas und des Iran, den Schutz der Menschenrechte wie in Burma und im Sudan oder um die Bildung einer asiatischen Gemeinschaft geht.

Im Gegensatz zu dieser Wahrnehmung von außen, die China bereits in einer Großmachtrolle sieht, sind Chinas Selbstwahrnehmung und Selbstdarstellung differenzierter und verweisen auf multiple Identitäten:⁶ zum einen die Identität eines Entwicklungslandes, für das Modernisierung weiterhin im Vordergrund steht, zum zweiten die einer Regionalmacht mit weltweiten Interessen und Aktivitäten oder gar die einer Weltmacht, schließlich die eines sozialistischen Parteistaates. Mit insgesamt vierzehn Nachbarstaaten an seinen Landgrenzen und umstrittenen maritimen Grenzen ist Chinas Verständnis von »Region« zwangsläufig weiter gefasst als dasjenige Indiens oder Japans: Seine Lage zwischen allen Subregionen Asiens erklärt Chinas Interesse an Stabilität von Nordost- und Südostasien über Süd- und Zentralasien. Die (militärische) Präsenz der USA in diesen Subregionen stellt für China eine Herausforderung dar, die weder für Japan als Bündnispartner der USA noch für Indien als deren »natürlichen Partner« besteht. Vermutlich als einzigem Land in der Region wäre China eine schwächere amerikanische Rolle nicht unwillkommen.

⁶ Siehe z.B. Wang Yiwei, »Clash of Identities: Why China and the EU Are Inharmonious in Global Governance«, in: Gracia Abad (Koord.), *China Rising in the Global Context*, Madrid: Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) Oktober 2010 (UNISCI Discussion Papers Nr. 24), S. 101–111, <<http://revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS1010330101A.PDF>>; siehe auch Yuan Peng, »China's Strategic Choices«, in: *Contemporary International Relations*, 20 (Januar–Februar 2010) 1, <www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=1757>.

Auf globaler Ebene versucht China – ähnlich wie Indien – seinen Positionen mehr Gehör zu verschaffen und seine nationalen Interessen wirksamer zu vertreten, tut dies jedoch bislang innerhalb des bestehenden internationalen Institutionengefüges. Bei Anliegen der Partei von höchster Priorität ist sie nicht zu Kompromissen bereit. Dies betrifft den eigenen Machterhalt, die souveräne Entscheidung über Reformkurs und -tempo und die »nationalen Kerninteressen« (*core national interests*),⁷ die sich vor allem auf die Bewahrung der territorialen Integrität Chinas richten. Dies bedeutet aber nicht, dass China die internationalen Spielregeln neu zu definieren versucht. Es beschränkt sich vielmehr darauf, externe Kritik zurückzuweisen und externem Druck zu widerstehen, denen es in bestimmten Politikfeldern wie Menschenrechte oder Klimawandel ausgesetzt ist.

Die nationale Ebene: Akteure, Diskurse und Treiber⁸

Zu Beginn der 1990er Jahre gab der Initiator des chinesischen Reformkurses, Deng Xiaoping, Leitlinien für Chinas Außenpolitik vor, nämlich »den Kopf unten behalten und seine Zeit abwarten« (*tao guang yang hui*), nie die Führung übernehmen und – später hinzugekommen – »manchmal einen Beitrag leisten« (*you suo zuowei*). Damit stellte Deng die Außenpolitik Chinas in den Dienst der nationalen Entwicklungsvorhaben. Die Leitlinien gelten offiziell bis heute, aufgrund der wirtschaftlichen Erfolge, die China in den letzten drei Jahrzehnten zu verzeichnen hatte, ist es aber zusehends schwieriger geworden, sie zu befolgen. Darüber wird auch in China diskutiert.

Während der Rest der Welt über die Frage debatiert, welche globalen Ambitionen China hegt und

⁷ Siehe dazu Michael Swaine, »China's Assertive Behavior – Part One: On Core Interests«, *China Leadership Monitor*, (Winter 2011) 34, <http://carnegieendowment.org/files/Swaine_CLM_34_1114101.pdf>.

⁸ Ich danke Jost Wübbeke, Doktorand an der Freien Universität Berlin und von Oktober bis Januar Praktikant an der SWP, für seine wertvolle und hilfreiche Mitarbeit an diesem Teil.

welche Faktoren sie einschränken,⁹ fragen sich die Eliten in China, welche internationale Stellung für das Land angemessen ist. Das in den Jahrzehnten der Modernisierung und Reform dominierende Thema »Frieden und Entwicklung« und später das des »friedlichen Aufstiegs«¹⁰ suggerieren, dass die chinesische Führung offiziell einer liberalen Weltsicht verpflichtet ist. Unter Akademikern konkurrieren und koexistieren indessen verschiedene Theorieansätze in der Debatte über internationale Politik.¹¹

Seit Beginn dieses Jahrhunderts wird China von den westlichen Industrienationen zu mehr aktivem Engagement und zum Mittragen gemeinsamer Lasten (*burden sharing*) aufgefordert. Unter Hinweis auf seinen Status als Entwicklungsland hat China sich aber stets aus, Tempo und Ausmaß seines internationalen Engagements selbst zu bestimmen. Offiziell hält China an den Prinzipien der nationalen Souveränität und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten fest. Chinesische Außenpolitik ist durch globale Wirtschaftsaktivitäten komplexer geworden. Wichtige Außenbeziehungen werden von der Partei und ihren verschiedenen »Kleinen Führungsgruppen« (Small Leading Groups, *xiao lingdao*) gesteuert. Das Außenministerium hat an Bedeutung eingebüßt; mehr Institutionen und Akteursgruppen – staatliche und nichtstaatliche – sind in außenpolitische Entscheidungen involviert oder versuchen, ihren Interessen Geltung zu verschaffen. Dazu ge-

hören große Unternehmen, Lokalregierungen, Think Tanks sowie Medien und Internetnutzer.¹² Ihr Einfluss auf die Entscheidungsfindung ist aber ebenso schwer einzuschätzen wie der des Militärs.

Die chinesische Führung hat mit den Konzepten der »harmonischen Welt« und der »friedlichen Entwicklung« die Grundlinien ihrer Vorstellung von einer Weltordnung skizziert. Das Weißbuch »Chinas friedvoller Entwicklungspfad« von 2005 beschreibt Chinas neuen Platz in der Welt und was es ihr zu bieten hat. Demnach profitiert die Entwicklung nach chinesischem Modell von einer friedlichen internationalen Umgebung und von Globalisierungsprozessen. Umgekehrt wirken Chinas Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung als Motor für globale Entwicklung und internationale Stabilität.¹³

Die Vorstellung von der »harmonischen Welt« ist mit der »harmonischen Entwicklung« in China selbst verbunden. Wirtschaftswachstum mit negativen Begleiterscheinungen wie Wohlstandsgefälle und Umweltzerstörung soll ausbalanciert und eine nachhaltige Beziehung zwischen Mensch und Gesellschaft sowie zwischen Mensch und Natur hergestellt werden.¹⁴ Die harmonische Welt basiert auf einer Demokratisierung des internationalen Systems, gemeinsamer Verantwortung für internationale Sicherheit, ausgeglichener Entwicklung sowie Toleranz und Öffnung in den Beziehungen zwischen den Kulturen.¹⁵ China, das jede Form von Hegemoniestreben im inter-

9 William A. Callahan, »Chinese Visions of World Order: Post-hegemonic or a New Hegemony?«, in: *International Studies Review*, (2008) 10, S. 749–761 (750); Ely Ratner, »The Emergent Security Threats Reshaping China's Rise«, in: *Washington Quarterly*, 34 (Winter 2011) 1, S. 29–44 (38). Siehe auch den Briefwechsel zwischen Martin Jacques und Will Hutton, »Is Western Supremacy but a Blip as China Rises to the Global Summit?«, in: *The Guardian* (online), 22.6.2009: Während Jacques die Auffassung vertritt, dass China als »Zivilisationsstaat« die Welt fundamental verändern wird, argumentiert Hutton, Chinas Elite dränge auf Konvergenz mit dem Westen.

10 Das Konzept »friedlicher Aufstiegs« stammt von Zheng Bijian, dem früheren Leiter der Zentralen Parteihochschule in Peking. Aus dem offiziellen Wortschatz wurde der Begriff »Aufstieg« (*jueqi*) zunächst wieder gestrichen, aus dem Diskurs unter Akademikern verschwand er nie ganz und ist jetzt wieder verbreitet. Siehe z.B. Kerry Brown, »Rising Again«, Chatham House, *theworldtoday.org*, Juni 2009.

11 Siehe zur Entwicklung der Theorien Internationaler Beziehungen in China: Qin Yaqing, »Development of International Relations Theory in China«, in: *International Studies*, 46 (2009) 12, S. 165–201. Nach David Shambaugh, »Coping with a Conflicted China«, in: *Washington Quarterly*, (Winter 2011), S. 7–27 (12), dominieren (neo)realistische Ansätze die chinesische Debatte.

12 Siehe dazu ausführlich Linda Jakobson/Dean Knox, *New Foreign Policy Actors in China*, Solna: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), September 2010 (SIPRI Policy Paper Nr. 26), <<http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI26.pdf>>; Jean-Pierre Cabestan, »China's Foreign- and Security-policy Decision-making Processes under Hu Jintao«, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, (2009) 3, S. 63–97.

13 State Council Information Office, *China's Peaceful Development Road*, White Paper, 22.12.2005, Kap. 1 (Volltext in englischer Sprache unter: <http://english.peopledaily.com.cn/200512/22/eng20051222_230059.html>).

14 *Zhongguo Gongchandang di shiliu jie Zhongyuanhui di liu ci quanti huiyi: Zhong Gong Zhongyang guanyu goujian shehui-zhuyi hexie shehui ruogan zhongda wenti de jue ding* [Beschluss des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas zu einigen wichtigen Fragen der Errichtung einer sozialistischen und Harmonischen Gesellschaft], 18.10.2006, Kap. 2. Zur »harmonischen Gesellschaft« siehe Gudrun Wacker/Matthis Kaiser, *Nachhaltigkeit auf chinesische Art. Das Konzept der »harmonischen Gesellschaft«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Studie 18/2008), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S18_wkr_ks.pdf>.

15 *China's Peaceful Development Road* [wie Fn. 13], Kap. 5.

nationalen System ablehnt,¹⁶ will eine breitere Verteilung von Macht in diesem System und die Multilateralisierung globaler Governance-Mechanismen erwirken. Die Volksrepublik hat sich von einem Skeptiker zu einem Verfechter internationaler Organisationen gewandelt. Die Vereinten Nationen und ihre Charta stellen aus chinesischer Sicht die einzig legitime Plattform für eine globale Sicherheitsarchitektur dar.¹⁷ China bevorzugt einen Entwicklungsweg, bei dem Interdependenz und Kooperation zum Vorteil beider Seiten die internationalen Beziehungen bestimmen.¹⁸ Die Weltgemeinschaft müsse ein faires und ausgeglichenes Wachstum realisieren, von dem alle, insbesondere aber die Entwicklungsländer profitieren.¹⁹ Nach Chinas Auffassung liegt es wesentlich in der Verantwortung der Industrieländer, diese gleichmäßige globale Entwicklung zu garantieren.²⁰

Abgesehen von diesen offiziellen Verlautbarungen findet auch unter chinesischen Intellektuellen eine rege Debatte über das internationale System und Chinas Rolle darin statt. Während in vielen Punkten Übereinstimmung mit der Regierungsposition herrscht, sind manche Prinzipien heftig umstritten.²¹

Nationalistische Tendenzen sind besonders unter jungen und gebildeten Chinesen verbreitet, die ihre Meinung im Internet zum Ausdruck bringen. Die politische Führung verweist mittlerweile häufig auf diesen Druck aus der Bevölkerung, der es ihr verwehrt, sich auf internationaler Ebene nachgiebig zu zeigen.²² Eine Reihe populärer Bücher wie die Aufsatzsammlung »Unhappy China« (*Zhongguo bu gaoping*, 2009) belegt die These vom um sich greifenden Nationalismus in China. Die in chinesischer und englischer

Sprache erscheinende Tageszeitung *Global Times* (*Huanqiu shibao*)²³ kann als Sprachrohr einer nationalistisch-aktivistischen Richtung gelten.

Verstärkt deuten chinesische Intellektuelle durch Setzen spezifischer Akzente westliche Konzepte um. Eine solche Umdeutung erfuhr beispielsweise der Begriff »responsible stakeholder« (Robert Zoellick, 2005): Eine verantwortungsvolle Macht zeichnet sich demnach in erster Linie dadurch aus, dass sie dem Wohlergehen der eigenen Bevölkerung verpflichtet ist.²⁴ China trage zur globalen Stabilität bei, indem es das eigene Haus in Ordnung halte.²⁵ Viele unterstützen die Forderung, dass China auf globaler Ebene größere Verantwortung übernehmen sollte, sehen allerdings Grenzen für das internationale Engagement angesichts Chinas knapper Kapazitäten und Ressourcen. Zudem müsse Verantwortung auf internationalem Recht beruhen und dürfe nicht aus hegemonialen Ambitionen erwachsen.²⁶

In anderen Fällen wird ein Konzept, das Chinas internationale Rolle zu beschreiben versucht, gänzlich abgelehnt. So erging es beispielsweise dem »Beijing-Konsens«, mit dem Joshua Cooper Ramo im Jahr 2004²⁷ die in der Welt populärer werdende Alternative zum »Washington-Konsens« der Weltbank (und der USA) bezeichnete. Mittlerweile existiert im Land selbst auch eine Debatte über ein mögliches »China-Modell«, das heißt darüber, ob Chinas spezieller Modernisierungsweg ein Vorbild für andere Entwicklungsländer sein kann.²⁸ Generell ist außerdem der Rückgriff auf

23 Webseite unter <www.globaltimes.cn>.

24 Siehe beispielsweise den Artikel von Chen Zhimin, »International Responsibility and China's Foreign Policy«, in: Masafumi Iida (Hg.), *China's Shift: Global Strategy of the Rising Power*, Tokyo: The National Institute for Defense Studies (NIDS), 2008 (NIDS Joint Research Series, Nr. 3), <www.nids.go.jp/english/publication/joint_research/series3/pdf/3-1.pdf>.

25 Siehe z.B. Zheng Yonglian/Lye Liang Fook, *The International Financial Crisis and China's External Response*, Singapur: East Asian Institute (EAI), 17.12.2008 (EAI Background Brief Nr. 420), <www.eai.nus.edu.sg/BB420.pdf>.

26 Zhu Liqun, *China's Foreign Policy Debates* [wie Fn. 21], S. 40–47.

27 Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus*, London: The Foreign Policy Centre, 2004, <http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf>.

28 Kurzer Überblick über die Positionen: »Debate: China Model«, in: *China Daily* (online), 1.3.2010 (Zheng Yongnian und David Shambaugh). Siehe auch Cui Liru, »The Absence of a Model«, Beitrag zu »Debating China's Future«, in: *China Security*, 4 (Frühjahr 2008) 2, S. 9; [o. Verf.] »The China Model. The Beijing Consensus Is to Keep Quiet«, in: *The Economist*, 6.5.2010.

16 Hu Jintao, »Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for New Victories in Building a Moderately Prosperous Society in All. Report to the Seventeenth National Congress of the Communist Party of China«, 15.10.2007, Kap. 11.

17 »Build towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity«, Written Speech by H.E. Hu Jintao at the High-level Plenary Meeting of the United Nations' 60th Session, 22.9.2005.

18 Hu Jintao, »Hold High the Great Banner« [wie Fn. 16], Kap. 11.

19 »Build towards a Harmonious World« [wie Fn. 17].

20 *China's Peaceful Development Road* [wie Fn. 13], Kap. 5.

21 Siehe Zhu Liqun, *China's Foreign Policy Debates*, Paris: European Union Institute for Security Studies, September 2010 (Chaillot Papers 121). Zu verschiedenen Positionen innerhalb der chinesischen Außenpolitikdebatte siehe auch Shambaugh, »Coping with a Conflicted China« [wie Fn. 11].

22 Siehe dazu z.B. den Artikel von Minxin Pei, »Why the West Should Not Demonize China«, in: *Financial Times*, 25.11.2010.

die eigene Kultur- und Philosophietradition in den letzten Jahren wieder salonfähig geworden.

Dengs Doktrin der zurückhaltenden Außenpolitik wird von manchen Akademikern in Frage gestellt. China solle aktiv die internationale Gemeinschaft prägen, denn auf diesem Wege könne es auch seine Interessen durchsetzen. Chinesische Intellektuelle kritisieren zunehmend die Vorgabe, dass das wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprogramm das bestimmende Prinzip der chinesischen Außenpolitik sein soll. Ihnen geht es vor allem um die Errichtung einer mächtigen Nation.²⁹

Seit Ausbruch der globalen Finanzkrise Mitte 2007 und verstärkt seit Olympia 2008 scheint auch Chinas Führung über eine aktivere außenpolitische Rolle nachzudenken. 2009 begann sich offiziell eine Neuinterpretation des außenpolitischen Konzepts von Deng Xiaoping abzuzeichnen. Auf einer Konferenz mit den chinesischen Botschaftern sprach sich Hu Jintao für eine gewichtigere politische, wirtschaftliche und moralische Rolle Chinas auf der internationalen Bühne aus.³⁰ Hu unterstrich in seiner Rede, dass China durch Einsatz »weicher« Machtfaktoren seine globalen Interessen besser vertreten könne.

Um öffentliche Güter bereitzustellen und eigene Ordnungsvorstellungen auf internationaler Ebene zu verfolgen, sind Ressourcen notwendig. Die zweitgrößte Volkswirtschaft besitzt zwar die größten Devisenreserven der Welt (2,65 Billionen US-Dollar im September 2010) und unterhält das größte stehende Heer, verweist aber stets darauf, dass es noch immer ein Entwicklungsland ist. Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von rund 3700 US-Dollar (2009, kaufkraftbereinigt 6600 US-Dollar) liegt es im internationalen Vergleich auf Platz hundert, etwa gleichauf mit Ländern wie Namibia, Tonga oder Tunesien. Während Industrialisierung und Urbanisierung in vollem Gange sind, steht die politische Führung vor gewaltigen Herausforderungen: Es fehlen soziale Sicherungssysteme, die Umweltverschmutzung nimmt zu, das Einkommensgefälle wächst.

Chinas Außenpolitik stand denn auch während der gesamten Reformperiode im Dienste der inneren

Entwicklung des Landes. Angesichts der Exportorientiertheit des chinesischen Wachstums ging es dabei vor allem um den freien Zugang zu Absatzmärkten überall auf der Welt. Immer wichtiger geworden ist seit Ende der 1990er Jahre auch der steigende Energie- und Rohstoffbedarf Chinas. Das Bemühen, diesen Bedarf zu decken, spielt inzwischen eine zentrale Rolle in Chinas Außenaktivitäten.

Das regionale Umfeld: »Nachbarschaftspolitik« mit oder ohne USA?

Bilaterale Beziehungen

Die USA sind sowohl auf regionaler wie auf globaler Ebene der entscheidende strategische Konkurrent, an dem sich China misst, mit dem es aber auch kooperiert. Die globale Vormachtstellung, die den USA seit Ende des Kalten Krieges zugefallen ist, geht einher mit einer zentralen *regionalen* Rolle im asiatisch-pazifischen Raum: Das System amerikanischer Sicherheitsallianzen und -partnerschaften gewährleistet schon seit Ende des Zweiten Weltkrieges Stabilität in der Region. China sieht sich – im Unterschied zu Indien – somit auch im eigenen regionalen Umfeld mit einer starken militärischen Präsenz der USA konfrontiert. Amerikanische Truppen sind in Korea und Japan sowie auf Guam stationiert, weitere Militärbasen befinden sich in einer Reihe von Chinas Nachbarstaaten in Südost- und Zentralasien, die mit den USA zudem Wartungs- und Nachschubabkommen geschlossen haben.

China ist in seiner Politik gegenüber den USA bestrebt, eine Konfrontation zu vermeiden und zu verhindern, dass sich eine gegen China gerichtete Allianz oder Koalition an seiner Peripherie bildet. Der Umgang mit den USA ist überwiegend von Pragmatik und dem Bemühen um Ausgleich gekennzeichnet.³¹ In den letzten zehn Jahren kam es im Zuge der Modernisierung der chinesischen Seestreitkräfte vermehrt zu direkten militärischen Begegnungen zwischen USA und China und zu vereinzelt Zwischenfällen,³² als

²⁹ Zhu Liqun, *China's Foreign Policy Debates* [wie Fn. 21], S. 51–52.

³⁰ Siehe Gregory Chin/Ramesh Thakur, »Will China Change the Rules of Global Order?«, in: *The Washington Quarterly*, 33 (Oktober 2010) 4, S. 119–138 (121); Bonnie S. Glaser/Benjamin Dooley, »China's 11th Ambassadorial Conference Signals Continuity and Change in Foreign Policy«, in: *China Brief*, 9 (2009) 22, S. 8–12.

³¹ Siehe Rosemary Foot, »Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging«, in: *International Affairs*, 82 (Januar 2006) 1, S. 77–94.

³² Der erste große Zwischenfall ereignete sich kurz nach dem Amtsantritt von George W. Bush im Mai 2001: Ein EP-3-Aufklärungsflugzeug der USA stieß mit einem chinesischen Kampfflugzeug zusammen und musste auf der Insel Hainan notlanden. In den Jahren darauf kam es zu einer Reihe von Bei-

China seinen maritimen Aktionsradius auszudehnen begann, sich die Präsenz der USA aber – trotz der Kriege im Irak und in Afghanistan – nicht nennenswert verringerte. Die Entwicklungen vor allem seit 2009 deuten darauf hin, dass China die bestehende regionale Ordnung nicht mehr ohne weiteres akzeptiert. Die militärische Modernisierung der Volksrepublik ist zwar immer noch auf Taiwan ausgerichtet, aber auch darauf, den eigenen Aktionsspielraum auszuweiten und den USA den militärischen Zugang zur direkten Umgebung wenigstens zu erschweren (*denial of access*).³³

In den letzten beiden Jahrzehnten hat China versucht, die Beziehungen zu all seinen Nachbarstaaten zu verbessern. Bereits vor ihrem Zerfall hatte China das Verhältnis zur Sowjetunion normalisiert und mit Verhandlungen über den Grenzverlauf begonnen. Nach 1991 ging es dann mit Russland und den zentralasiatischen Staaten eine Partnerschaft ein, die in erster Linie von Sicherheitsinteressen, aber auch von spezifischen Wirtschaftsinteressen (Rüstungsgüter, Energie) getragen war.

Hatten Chinas wirtschaftlicher Erfolg und das forsche Auftreten in Territorialfragen bis in die 1990er Jahre bei den umliegenden Staaten noch erhebliches Misstrauen erregt, zeigte Peking seit Ende des Jahrzehntes mehr Bereitschaft, deren Interessen zu berücksichtigen. Der eigentliche Umschwung für Chinas Image bei den ost- und südostasiatischen Nachbarn erfolgte mit der asiatischen Finanzkrise 1997/98: China stärkte mit seinem Verhalten das eigene Ansehen und trug nachhaltig zur Überwindung der Krise bei. In den frühen 2000er Jahren folgten weitere positive Signale, zum Teil bilateral, zum Teil auch multilateral.³⁴ Mit allen Nachbarstaaten hatte Peking bis 2008/2009 ein relativ gutes Verhältnis erreicht – mit zwei wichtigen Ausnahmen.

nahe-Unfällen mit amerikanischen »Forschungsschiffen« in der von China beanspruchten exklusiven Wirtschaftszone. Im März 2009 wurde beispielsweise die USNS *Impeccable* von chinesischen Schiffen bedrängt.

33 Häufig wird der Ausbau chinesischer – auch militärischer – Präsenz in einem Bogen von Hainan über die Straße von Malakka und den Indischen Ozean bis zum Persischen Golf als Strategie der »Perlenkette« (*string of pearls*) bezeichnet. Siehe z.B. Christopher J. Pehrson, »String of Pearls: Meeting the Challenge of China's Rising Power across the Asian Littoral«, Juli 2006, <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub721.pdf>.

34 Siehe z.B. Elizabeth Economy, »China's Rise in Southeast Asia: Implications for the United States«, in: *Journal of Contemporary China*, 14 (August 2005), S. 409–425.

Weder in den Beziehungen mit Japan (territoriale Konflikte, historische Reibungspunkte, Konkurrenz um Vormachtstellung in Ostasien) noch in jenen mit Indien (umstrittene Grenze) ist China bislang ein wirklicher Durchbruch gelungen. Politisch blieb das Verhältnis in beiden Fällen belastet, doch intensivierten sich die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen. Dies löst zwar die politischen Probleme nicht, hält sie aber zumindest in Schach. Unter den Nachbarn sind es jedoch gerade Japan und Indien, die Chinas Aufstieg mit einem besonders großen Maß an Misstrauen beobachten. Daher könnten sie auch am ehesten bereit sein, sich noch enger an die USA zu binden, um Chinas vermeintliche Ambitionen auf regionale Vorherrschaft zumindest einzuhegen bzw. zu bremsen.

Obwohl China in der Vergangenheit stets um die Gunst seiner Nachbarn geworben hat, verfolgen fast alle Staaten der Region eine *Hedging*-Strategie in den Beziehungen zur Volksrepublik: Sie nutzen die Möglichkeiten, die sich aus Chinas Aufstieg insbesondere wirtschaftlich ergeben, wappnen sich aber für den Fall, dass dieser Aufstieg nicht ganz so friedlich verläuft, wie China dies stets betont. Schon deshalb besteht in der Region ein starkes Interesse daran, dass die USA präsent und engagiert bleiben.

Multilaterales Engagement

Vermehrt arbeitet China mit seinen Nachbarstaaten in regionalen Organisationen zusammen. Es ist Mitglied oder Beobachter in praktisch jedem Forum, das in einer der asiatischen Subregionen existiert. Einige wenige dieser Organisationen hat China sogar selbst mitinitiiert. Am prominentesten ist die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (Shanghai Cooperation Organization, SCO), die sich Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre im Zuge der Grenzverhandlungen mit den Nachfolgestaaten der Sowjetunion gebildet hat.³⁵ Die SCO, häufig als eine Art »Nato des Ostens« bezeichnet, gilt als Gruppierung mit anti-amerikanischer Stoßrichtung. Sie ist allerdings keine

35 Die SCO ging aus den »Shanghaier Fünf« (China und Anrainerstaaten der ehemaligen Sowjetunion) hervor, die 1996 und 1997 zu ersten Gipfeltreffen zusammenkamen. Vollmitglieder der 2001 formell gegründeten SCO sind China, Russland, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan. Beobachterstatus haben die Mongolei, Indien, Pakistan, Iran und Belarus. Afghanistan wird zu den Gipfeltreffen regelmäßig eingeladen, einige andere Regionalorganisationen entsenden ebenfalls Beobachter.

formelle Allianz und kein Bündnis. Basierend auf den Prinzipien der nationalen Souveränität und der gegenseitigen Nichteinmischung ist sie kaum der Ort, an dem China weiterreichenden Ordnungsvorstellungen Geltung verschaffen kann. Vielmehr geht es im Rahmen der SCO um spezifische Anliegen: um die eigene Sicherheit durch Abwehr terroristischer und separatistischer Bedrohungen in der Nordwestregion Xinjiang, um handfeste wirtschaftliche Interessen, insbesondere Zugang zu Energieressourcen, und um einen Interessenausgleich mit Russland, das Zentralasien als eigene Einflusssphäre ansieht. Die SCO dient als lockerer Verbund, unter dessen Dach auch gemeinsame Militärmanöver abgehalten werden. Sie wird angesichts der unterschiedlich gelagerten Interessen Chinas und Russlands keine sehr schlagkräftige Organisation werden. Dennoch liegt Peking an dieser ersten eigenen Schöpfung schon aus Prestige Gründen einiges.³⁶

Als das nordkoreanische Nuklearprogramm seit 2003 erneut als Problem virulent wurde, schlug China vor, im Rahmen von »Sechs-Parteien-Gesprächen« – bestehend aus Süd- und Nordkorea, USA, China, Japan und Russland – zu verhandeln. Mit dem Vorschlag und dem Angebot, die Rolle des Gastgebers bei diesen Gesprächen zu übernehmen, wagte sich China erstmals an eine Quasi-Vermittlerfunktion auf internationalem Parkett heran. In einigen Fällen unterstützte Peking sogar Resolutionen im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, die Nordkorea kritisierten. Allerdings fehlte bislang die Bereitschaft, Nordkorea als letzten offiziellen Verbündeten von Hilfslieferungen abzuschneiden, hauptsächlich aus Furcht vor einem nordkoreanischen Kollaps, der Flüchtlingsbewegungen über Chinas Grenze zur Folge haben würde. Zudem ist China nicht an einer Wiedervereinigung Koreas interessiert, wenn dies bedeutet, dass amerikanische Truppen auf der koreanischen Halbinsel verbleiben. Seit Frühjahr 2009 haben keine Gespräche mehr im Sechserrahmen stattgefunden. Im Jahr 2010 schwand die Hoffnung auf eine baldige Lösung nach einer Reihe von Zwischenfällen. Dabei löste Chinas »neutrale« Haltung als Reaktion auf den vermutlich von Nordkorea verursachten Untergang des südkoreanischen Schiffes Cheonan (März 2010) und auf den Beschuss einer südkoreanischen Insel durch nordkoreanische Einheiten

³⁶ Für eine regionale Organisation in Asien ist die SCO mit einem eigenen Sekretariat (Peking), einem Antiterrorismus-Zentrum (Taschkent) und einer Charta in relativ hohem Grade institutionalisiert.

(November 2010) in Seoul Unverständnis und Verärgerung aus. China drängte nach beiden Ereignissen erfolglos zur Wiederaufnahme der Sechs-Parteien-Gespräche.

Eine weitere Gruppierung, die China mit angeregt hat, ist ASEAN plus drei (kurz: APT, das sind die zehn ASEAN-Staaten³⁷ plus China, Japan, Südkorea). Die APT bildete sich als Reaktion auf die asiatische Finanzkrise 1997/98, um die ostasiatische Zusammenarbeit in der Währungs- und Finanzpolitik zu fördern und auf diesem Wege zur finanziellen Stabilität der Region beizutragen. Auch untereinander arbeiten die drei Nicht-ASEAN-Staaten China, Japan und Südkorea seit 2008 enger zusammen und erwägen die Einrichtung einer Freihandelszone – ein Projekt, dessen Verwirklichung derzeit allerdings noch nicht in greifbarer Nähe ist.³⁸

Um die Gruppe der ASEAN-Staaten bemühte sich China nach der Jahrtausendwende derart aktiv,³⁹ dass zu Recht von einer Charmeoﬀensive⁴⁰ die Rede war. China trug damit zu einem »friedlichen internationalen Umfeld« bei, das es als unabdingbar bezeichnet, um seine Ziele bei der nationalen Modernisierung zu erreichen.

Schließlich gehört in die Rubrik der von China unterstützten und mitinitiierten Gruppierungen der seit 2005 stattfindende East Asian Summit (bestehend

³⁷ Die Association of South East Asian Nations (ASEAN) wurde 1967 ins Leben gerufen, Gründungsmitglieder waren Singapur, Malaysia, Thailand, Indonesien und die Philippinen. Als weitere Mitglieder kamen hinzu: 1984 Brunei und in den 1990er Jahren Kambodscha, Vietnam, Laos und Myanmar/Burma.

³⁸ Siehe zu APT den Kurzüberblick von Joel Rathus, »China-Japan-Korea Trilateral Cooperation and the East Asian Community«, *East-Asia Forum*, 15.6.2010, <www.eastasiaforum.org/2010/06/15/china-japan-korea-trilateral-cooperation-and-the-east-asian-community>.

³⁹ 2003 unterzeichnete China den Treaty of Amity and Cooperation (TAC) der ASEAN und schloss sich der »Erklärung über Verhaltensregeln im Südchinesischen Meer« an. 2002 wurde ein Rahmenabkommen über die Einrichtung einer Freihandelszone zwischen China und ASEAN abgeschlossen, die seit dem 1. Januar 2010 in Kraft ist. Das Abkommen wird zunächst zollfreien Handel zwischen China und den sechs »alten« ASEAN-Staaten (Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand) ermöglichen und soll 2015 auch für die neuen (Vietnam, Laos, Kambodscha und Myanmar/Burma) gelten. Siehe Walden Bello, »China's Neo-Colonialism«, *The Irrawaddy*, 28.3.2010, <www.irrawaddy.org/article.php?art_id=18140>.

⁴⁰ Joshua Kurlantzick, »China's Charm Offensive in Southeast Asia«, in: *Current History*, 105 (September 2006) 692, S. 270–276.

aus APT sowie Indien, Australien und Neuseeland). Allerdings konnte sich China bei der Mitgliederschaft nicht gegen die Vorstellungen Japans durchsetzen: Mit Indien, Australien und Neuseeland wurden drei Demokratien und enge Partner der USA einbezogen; mittlerweile sind auch noch die USA und Russland hinzugekommen.

Jüngste Entwicklungen werfen die Frage auf, ob die chinesische Asienpolitik im Begriff ist, sich qualitativ und dauerhaft zu verändern:⁴¹ Seit 2010 scheint ein selbstbewussteres, von vielen als aggressiv empfundenen Verhalten Chinas Diplomatie zu bestimmen. Eine ganze Serie chinesischer Aktionen und Reaktionen⁴² rief nicht nur Kommentare in den Nachbarstaaten hervor, China gefährde die diplomatischen Erfolge der letzten Dekade. Chinas Auftreten scheint die Staaten in der Region auch zu veranlassen, sich enger an die USA anzuschließen. Manche Beobachter vermuten, dass Peking versucht, in der Region eine »chinesische Monroe-Doktrin«⁴³ durchzusetzen. Sollte China tatsächlich dieses Ziel verfolgen, würde es damit auf den deutlichen Widerstand der USA stoßen, die Wahrnehmung erhöhter Bedrohung bei den Nachbarn erneut schüren und hohe wirtschaftliche Kosten verursachen. Von China selbst wird das eigene Verhalten als logische Reaktion auf das »Come back« der USA in der Region unter Präsident Obama dargestellt und erklärt.⁴⁴ Problematisch für die regionale Stabilität wäre ein klassisches Sicherheitsdilemma, das sich aus diesen Entwicklungen fast zwangsläufig zu ergeben scheint: China ergreift Maßnahmen, die nach eigenem Selbstverständnis defensiver Natur sind, als Reaktion auf vermeintliche Eindämmungsversuche durch die

USA und deren Verbündete in der Region. Diese wiederum reagieren im Gegenzug mit weiteren als defensiv angesehenen Maßnahmen auf die als offensiv empfundenen Aktionen Chinas.

Eine konkrete Alternative zur gegenwärtigen regionalen Ordnung präsentiert China derzeit nicht. Es wünscht sich aber eine Situation, in der seine »Kerninteressen« nicht in Frage gestellt werden und es den Rahmen für Verhandlungen über territoriale Streitigkeiten mit den Betroffenen selbst bestimmen kann. Wenn es durch sein Handeln im Sinne dieses Wunsches allerdings den Effekt erzeugt, dass seine Nachbarn sich entweder enger an die USA binden oder sich untereinander zusammenschließen, kann dies wiederum nicht im Interesse Chinas liegen.

Der globale Kontext: Integration und selektives Engagement

Auch global sind die USA als einzige nach dem Kalten Krieg verbliebene Supermacht derjenige Akteur, an dem China seine Entwicklungserfolge misst. China möchte in der Welt wieder eine Stellung einnehmen, die ihm historisch, kulturell und aufgrund seiner Bevölkerungszahl zusteht. Wirtschaftlich hatte China nach dem Zweiten Weltkrieg kein großes Gewicht, und auch politisch war es nach dem Bruch mit der Sowjetunion Ende der 1950er Jahre weitgehend isoliert. Dies änderte sich erst 1971, als China statt durch die »Republik China« durch die Volksrepublik in den Vereinten Nationen repräsentiert wurde, die dann auch den ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat übernahm.

Als möglichen Partner für die Zusammenarbeit in globalen Fragen hat die EU China früher »entdeckt« als die USA. In den Jahren 2003–2005 hatte Peking in die Entwicklung der EU noch große Hoffnungen gesetzt: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Vorbereitung des Verfassungsvertrags, Erweiterung und die Sicherheitsstrategie Solanas schienen darauf hinzuweisen, dass die EU ein veritabler außen- und sicherheitspolitischer Akteur werden könnte. Diese Erwartung hat sich indessen nicht erfüllt. China sieht die EU mittlerweile zwar als zentralen Handels- und Wirtschaftspartner, aber kaum als strategischen Partner in einer multipolaren Welt.

Gegen Ende der Amtszeit der Bush-Regierung und praktisch zeitgleich mit der internationalen Finanz-

41 Siehe Jayadeva Ranade, »China's New Asia Policy Emerging Contours«, in: *Indian Defence Review*, 25 (April–Juni 2010) 2, S. 4–7.

42 »Neutralität« als Antwort auf die Zerstörung eines südkoreanischen Schiffes wahrscheinlich durch einen nordkoreanischen Torpedo, Zurückhaltung nach dem Beschuss einer Insel vor Seoul durch Nordkorea, die Zurückweisung des Vorschlags von Hillary Clinton in Hanoi, über die Territorialansprüche im Südchinesischen Meer multilateral zu verhandeln, Druck auf Japan wegen der Freilassung des Kapitäns eines Fischerbootes, das in einem zwischen China und Japan strittigen Gebiet ein Schiff der japanischen Küstenwache gerammt hatte, Proteste gegen gemeinsame Manöver der USA und ihrer Verbündeten in Chinas Nachbarschaft usw.

43 John Lee, »China's Insecurity and Search for Power«, in: *IssueAnalysis*, 101 (13.11.2008), S. 17.

44 Siehe z.B. [o.Verf.] »Breaking out of US Containment«, in: *Global Times*, 8.8.2010; [o.Verf.] »China-U.S. Relations Need More Cooperation, Less Containment after »Spring Chill«: Chinese Advisory Body«, *xinhuanet.com*, 2.3.2010.

krise kam die Idee einer »G2«⁴⁵ auf, einer Welt, die entscheidend durch die Zusammenarbeit Chinas und der USA geprägt und gestaltet wird. Diese Idee hat zwar auf chinesischer Seite offiziell keine positive Aufnahme gefunden, dürfte de facto aber angesichts der politischen Schwäche der Europäischen Union auch in China Anhänger haben.

Gegen eine G2-Konstellation spricht jedoch, dass China ebenso wie Indien und Russland unsicher ist, wie die USA sich bei bestimmten Entwicklungen verhalten werden: Werden die USA sich mit dem Machtzuwachs aufstrebender Staaten arrangieren? Werden sie bereit sein, China – sowohl regional als auch global – mehr Spielraum zu gewähren?⁴⁶ Das grundsätzliche Misstrauen gegenüber den USA veranlasst China zu einer *Hedging*-Strategie: Zwar arbeitet Peking mit Washington zusammen, wo immer dies möglich ist, ohne eigene Interessen zu opfern; parallel bereitet es sich aber auch auf einen möglichen Konflikt vor – allerdings eher auf der regionalen als auf der globalen Ebene.

Chinas Haltung zu den VN und anderen internationalen Institutionen blieb bis in die 1980er Jahre weitgehend passiv. Erst Ende jenes Jahrzehnts begann es seine Aktivitäten zaghaft zu intensivieren: 1989 beteiligte sich China erstmals an einem VN-mandatierten Friedenseinsatz.⁴⁷ Zwischen 1990 und 2010 war China

⁴⁵ Eine solche G2 wurde 2005 von dem amerikanischen Ökonomen Fred Bergsten vorgeschlagen, in dem Buch *The United States and the World Economy*, dann in: »A Partnership of Equals. How Washington Should Respond to China's Economic Challenge«, in: *Foreign Affairs*, 87 (Juli/August 2008) 4, S. 57–69. Der ehemalige US-Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski griff die Idee auf und erweiterte sie auf den politischen Bereich: »The Group of Two that Could Change the World«, in: *Financial Times*, 13.1.2009. Die Idee wurde auch in den USA kontrovers diskutiert, siehe z.B. Elizabeth C. Economy/Adam Segal, »The G-2 Mirage. Why the United States and China Are Not Ready to Upgrade Ties«, in: *Foreign Affairs*, 88 (Mai/Juni 2009) 3, S. 14–23.

⁴⁶ Der australische Sicherheitsexperte Hugh White hat diese Frage in mehreren Artikeln aufgeworfen. Siehe z.B. Hugh White, »The End of American Supremacy«, in: *East Asia Forum*, 12.9.2010, <www.eastasiaforum.org/2010/09/12/the-end-of-american-supremacy/>. China, Russland und Indien bilden seit Anfang dieses Jahrhunderts ebenfalls ein Dreierformat mit Gipfeltreffen in jährlichem Rhythmus.

⁴⁷ Zwei Studien befassen sich ausführlich mit der chinesischen Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen: International Crisis Group, *China's Growing Role in UN Peacekeeping*, 17.4.2009 (Asia Report Nr. 166), <www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/166_chinas_growing_role_in_un_peacekeeping.ashx>; Bates Gill/Chin-Hao Huang, *China's Expanding Role in Peacekeeping. Prospects and Policy Impli-*

an 18 Missionen beteiligt und stellte dafür insgesamt über 15 000 Soldaten und Militärbeobachter zur Verfügung, mehr als jeder andere Staat mit ständigem Sicherheitsratsstimmrecht. Auch wenn Peking für die Zukunft ein noch größeres Engagement zugesichert hat, werden Einsatzentscheidungen weiterhin durch Chinas generelle Zurückhaltung gegenüber »Eingriffen« in innere Angelegenheiten geprägt und von Fall zu Fall getroffen – eine verlässliche Stütze für das VN-Friedenssicherungssystem ist China also nur bedingt.

Auch an der internationalen Rüstungskontrolle zeigt China mit zunehmender Integration in die internationale Gemeinschaft mehr Interesse und trat den wichtigsten Abkommen bei. Erst 1992 unterzeichnete die Volksrepublik – als Nuklearmacht – den Vertrag (sowie 1998 das Zusatzprotokoll), nachdem es schon in den 1980er Jahren Mitglied der Internationalen Atomenergiebehörde geworden war. Dabei fordert es weiterhin die Abschaffung aller Atomwaffen. Das Atomteststoppabkommen unterzeichnete China 1996 (nach einem letzten unterirdischen Test), die Ratifizierung stand aber 2010 nach wie vor aus. 2004 wurde China Mitglied der Nuclear Suppliers Group (NSG). Immer wieder jedoch stand das Land bzw. standen chinesische Firmen in dem Verdacht illegaler Proliferation. In die Verhandlungen mit Nordkorea (Sechs-Parteien-Gespräche) und mit Iran (P5 plus 1) über deren Atomprogramme war China von Beginn an involviert, beharrte jedoch durchgängig auf einer friedlichen Lösung und stimmte nur in Ausnahmefällen der Verhängung von Sanktionen im Sicherheitsrat zu. In der Regel versuchte es – meist gemeinsam mit Russland, das insofern auch als Partner auf globaler Ebene fungiert – solche Resolutionen schon im Vorfeld zu unterbinden bzw. deren Wortlaut abzumildern. Alleingänge bemüht sich die chinesische Führung zu vermeiden. Erst sechsmal hat China sich entschlossen, von seinem Vetorecht im Sicherheitsrat Gebrauch zu machen.⁴⁸

Die umfassende Integration Chinas in die Weltwirtschaft war eine zwangsläufige Folge des Reform- und Öffnungskurses. Dennoch zogen sich die Verhandlungen über den Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation WTO über viele Jahre hin, denn in Partei und Regierung gab es enorme Widerstände gegen diesen Schritt, bedeutete er doch unumkehrbar die Verpflich-

cations, Solna: SIPRI, November 2009 (SIPRI Policy Paper 25), <<http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP25.pdf>>.

⁴⁸ Vgl. Global Policy Forum, <www.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council-0-82/use-of-the-veto.html>. Die USA hatten bis 2008 82 Vetos eingelegt.

tung auf eine weitere Öffnung der »sozialistischen Marktwirtschaft«.⁴⁹ Im Jahr 2001 wurde China schließlich Mitglied der WTO und gab damit im Handelssektor einen Teil seiner »nationalen Souveränität« auf. Die Bilanz der chinesischen Einhaltung von WTO-Regeln fällt gemischt aus.⁵⁰ Insgesamt kann jedoch auch hier – wie bei fast allen anderen Schauplätzen chinesischen Auftretens auf internationaler Bühne – ein hoher Grad an Professionalisierung beobachtet werden.

Wenn es um die Reform internationaler Institutionen geht, vertritt China grundsätzlich eine konservative Position. Prinzipiell unterstützt es zwar die Reform der Vereinten Nationen, aber nicht unbedingt einschneidende Veränderungen im Sicherheitsrat, weil sie seine Position verschlechtern würden. China würde nur ungern einen weiteren Allianzpartner der USA als ständiges Mitglied in diesem Gremium sehen und hat schon aus diesem Grund massive Vorbehalte gegen einen Sitz für Japan. Chinesische Widerstände gegen einen Sitz für Brasilien und Indien, zwei große Schwellenländer aus der Gruppierung der BRIC,⁵¹ oder für potentielle afrikanische Kandidaten sind hingegen schwieriger zu begründen. Schließlich tritt China stets mit der Forderung nach größerer Mitsprache für die Entwicklungs- und Schwellenländer auf. Rhetorisch übt sich Peking deshalb in Zurückhaltung. Es braucht sich in diesem Fall allerdings auch nicht allzu weit aus dem Fenster zu lehnen, da von den übrigen ständigen Mitgliedern ebenso wenig zu erwarten ist, dass sie Reformen vorantreiben, in deren Folge sich die Zusammensetzung zu ihren Ungunsten verändern würde.

In der Finanzkrise unterstützte China die Bretton-Woods-Institutionen als Krisenmanager und entfaltete kein größeres eigenständiges internationales Rettungsmanagement. Peking setzte sich für eine flexible und schnelle Finanzierung von Entwicklungsländern ein, um deren nationale Ökonomien zu stützen. Dieses Ansinnen ist aus chinesischer Sicht gleichbedeutend mit einer Stärkung der wirtschaftlichen Souverä-

nität innerhalb der existierenden Bretton-Woods-Institutionen.⁵² Zusätzlich betrieb China eine Umverteilung der Quoten, das heißt der finanziellen Beiträge, im Internationalen Währungsfonds (IWF). In den letzten Jahren wurden die Quoten der Entwicklungsländer mehrfach erhöht, und 2010 wurde erneut eine Umverteilung beschlossen, nach deren Realisierung China der drittgrößte Mitgliedstaat des IWF sein wird.⁵³

Zugleich befürwortet China eine Restrukturierung des Weltwährungssystems. Im Zuge der Finanzkrise übte China Kritik an der dominanten Stellung des US-Dollar. Die chinesische Zentralbank forderte zwischenzeitlich sogar offen, den Dollar durch eine internationale Währung zu ersetzen.⁵⁴ Darüber hinaus treibt China seit Mitte 2010 die Regionalisierung des Renminbi (oder Yuan) massiv voran. Obwohl der Yuan noch nicht frei konvertibel ist, wird er eine zusehends bedeutendere Rolle als Tauschwährung spielen.

China setzt zwar auf das Gelingen der Doha-Runde der WTO, doch sind bilaterale Freihandelsabkommen gegenwärtig sein meistgenutztes Instrument in der internationalen Handelspolitik. Dank der zahlreichen Vereinbarungen⁵⁵ eröffnen sich China nicht nur in wirtschaftlichen Krisenzeiten Märkte, sondern es kann, wie bereits oben angesprochen, auch die regionale Integration in Ostasien forcieren.

Auf globaler Ebene ist China in den letzten vier bis fünf Jahren in der Entwicklungshilfe aktiver geworden

⁵² Chin/Thakur, »Will China Change the Rules of Global Order?« [wie Fn. 30], S. 127.

⁵³ Siehe Webseite des IWF: <www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>.

⁵⁴ Sie schlug vor, die Sonderziehungsrechte (SZR) des IWF zu einer internationalen Leitwährung zu machen. Die SZR als zentrale Reservewährung würde die Währungsreserven Chinas und jene anderer Nationen faktisch gegenüber Wechselkurschwankungen unempfindlich machen. So wären Chinas Reserven vor einem Dollarverfall geschützt. Um Druck auf die amerikanische Regierung auszuüben, verkaufte China einen Teil der Hypothekenanleihen bei Fannie Mae und Freddie Mac. Siehe hierzu Daniel W. Drezner, »Bad Debts. Assessing China's Financial Influence in Great Power Politics«, in: *International Security*, 34 (Herbst 2009) 2, S. 7–45 (34).

⁵⁵ In den vergangenen Jahren wurden Freihandelszonen mit Chile (2006), Neuseeland (2008), Singapur (2009), Pakistan (2009), der ASEAN (2010) und Peru (2010) eingerichtet. Ein Abkommen mit Costa Rica wurde 2010 unterzeichnet. Verhandlungen laufen mit dem Golf Cooperation Council, mit Australien, Island, Norwegen und der Südafrikanischen Zollunion. Gespräche sollen auch mit der Schweiz geführt werden. Außerdem unterzeichnete China 2010 mit Taiwan ein Rahmenabkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit (ECFA).

⁴⁹ Vgl. Joseph Fewsmith, *China since Tiananmen. From Deng Xiaoping to Hu Jintao*, New York 2008, S. 197ff.

⁵⁰ Siehe z.B. den letzten Bericht des United States Trade Representative, *2010 Report to Congress on China's WTO Compliance*, Dezember 2010, <www.ustr.gov/webfm_send/2460>.

⁵¹ BRIC – Brasilien, Russland, Indien und China – war ursprünglich eine »Erfindung« von Jim O'Neill von Goldman Sachs, mit diesem Kürzel bezeichnete er die aufstrebenden Ökonomien. Ein erstes Gipfeltreffen der Staatsoberhäupter der BRIC-Gruppe fand 2009 in Ekaterinburg (Russland) statt.

und knüpft dabei an die Tradition der 1960er Jahre an. Der Bau von Verkehrsinfrastruktur macht auch heute einen nicht unwesentlichen Teil chinesischer Entwicklungshilfe aus, deren Gesamtumfang statistisch nur unzureichend erfasst ist. Die Grenzen zwischen Entwicklungshilfe und Außenwirtschaftsförderung sind auch im Falle Chinas fließend: Häufig sichert sich China als Gegenleistung für die Errichtung von Infrastruktur Zugang zu Rohstoffen. Bisweilen werden den Empfängerstaaten auch zinsgünstige oder zinsfreie Kredite gewährt, allerdings unter der Auflage, damit Güter aus China zu kaufen. Da China die Hilfsleistungen nicht von den unter den OECD-Staaten üblichen Konditionalitäten abhängig macht, gerät es immer wieder in die Kritik. Für die Empfängerländer stellt China eine willkommene Alternative zu den klassischen Gebern dar. Manche Indizien sprechen dafür, dass China derzeit einen Lernprozess durchläuft, der zu einer engeren Abstimmung und Zusammenarbeit mit den westlichen Industrieländern führen könnte.

China begrüßt grundsätzlich die Ersetzung der G8 durch die G20, denn sie bietet China den Status eines vollwertigen Mitglieds und somit eine bessere Position als die G8, die China ebenso wie andere Schwellenländer über den *Outreach*- bzw. Heiligendammprozess einbezieht. Ungeachtet dessen kritisieren chinesische Forscher die starke Position der Industrieländer in der G20 und äußern sich skeptisch über das Format, insbesondere wegen seines temporären und informellen Charakters. Spekulationen über die G20 als effektiven Governance-Mechanismus werden deshalb vielfach als verfrüht zurückgewiesen.

Durch die Formierung lockerer Gruppierungen wie BRIC oder BASIC⁵⁶ scharft China Verbündete um sich, die es ihm ermöglichen, eigenen Interessen auf internationalem Parkett mehr Gewicht zu verleihen und sie effektiver zu vertreten. Dies bedeutet aber noch keine Gegenmachtbildung; vielmehr geht es darum, die eigene Position nicht als isolierte erscheinen zu lassen. Dabei sieht sich China immer wieder von den westlichen Industrieländern zu Unrecht für seine Haltung angeprangert, etwa im Rahmen der Klimaverhandlungen. International lehnt China verbindliche Obergrenzen für Emissionen nach wie vor ab, bemüht sich aber auf nationaler Ebene intensiv darum, das selbstgesetzte Ziel der Effizienzsteigerung zu

erreichen. Die externe Kritik erklärt sich China nicht damit, dass es mittlerweile der größte Emittent von Treibhausgasen ist, sondern führt sie darauf zurück, dass es als autokratisches (»sozialistisches«) Land nicht die wohlwollende Schonung genießt, mit der die großen Demokratien Indien und Brasilien rechnen können. Das Grundmisstrauen wegen des abweichenden politischen Systems, das den westlichen Demokratien unterstellt wird, verleitet nicht nur Chinas Führung, sondern auch Teile der Bevölkerung zu einer reflexartigen Abwehr ausländischer Kritik.

China unterstreicht in Bezug auf viele internationale Fragen – Klimawandel, Proliferation, aktuelle Krisenherde wie Iran und Nordkorea –, dass es die Ziele der westlichen Industrienationen unterstützt. Markante Unterschiede liegen nicht im angestrebten Resultat, sondern in den Mitteln und Wegen, wie dieses Resultat herbeizuführen ist. Die Unterschiede in der Herangehensweise sorgen bei den westlichen Industrienationen immer wieder für Irritationen und nähren den Argwohn, dass China eigentlich ganz andere Ziele verfolgt.

⁵⁶ BASIC, bestehend aus Brasilien, Südafrika, Indien und China, formierte sich vor dem Klimagipfel in Kopenhagen im Dezember 2009 und trat dort mit gemeinsamen Forderungen auf.

Die Indische Union: »Größe ohne Macht«?

Indische Politiker haben ihr Land seit der Unabhängigkeit 1947 immer als Großmacht verstanden. Internationale Aufwertung erfuhr Indien aber erst als Ergebnis seiner wirtschaftspolitischen Liberalisierung ab 1991 und im Zuge des Wandels der globalen Rahmenbedingungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Dabei spielt die wirtschaftliche und demographische Größe des Landes eine entscheidende Rolle. Ohne die Einbeziehung der einen Milliarde Inderinnen und Inder, die rund 16 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen, wird es keine dauerhafte Lösung globaler Umwelt-, Klima- und Energieprobleme geben. Ohne die Förderung der etwa 400 Millionen Inderinnen und Inder, die von weniger als 1,25 Dollar pro Tag leben, sind die Millenniumsentwicklungsziele der VN bis 2015 nicht zu erreichen. Schließlich tragen die 100 bis 150 Millionen Inderinnen und Inder, die der Mittelklasse zugerechnet werden, zu den Wachstumserfolgen und zur Attraktivität des indischen Marktes im globalen Maßstab bei, sei es im Dienstleistungssektor oder als potentielle Konsumenten.

Diese »Größen« verleihen Indien heute mehr Gewicht im Kontext von Global Governance, als dies vor 1991 der Fall war. Dies darf aber nicht über die begrenzten Fähigkeiten des Landes hinwegtäuschen. Trotz seiner technologischen Erfolge, etwa in Gestalt des Atom-, Raketen- und Weltraumprogramms, ist Indien noch in vielen Bereichen ein Entwicklungsland. Der im Pro-Kopf-Vergleich mit Abstand ärmste aller BRIC-Staaten hinkt auch bei der Zahl der Patentanmeldungen und den Forschungsinvestitionen deutlich hinterher. Die militärische Leistungsfähigkeit bleibt trotz Modernisierung der Streitkräfte im Wesentlichen auf das regionale Umfeld beschränkt.⁵⁷ Neben den fehlenden bzw. unzureichenden materiellen Ressourcen wird die Leistungsfähigkeit der indischen Außenpolitik auch dadurch begrenzt, dass dem auswärtigen Dienst des Landes nur rund 700 Diplomaten angehören.⁵⁸ In einer zunehmend vernetzten Welt, in der die Zahl der bi- und multilatera-

len Gipfeltreffen, formellen und informellen Meetings und Arbeitsgruppen kontinuierlich steigt, lassen sich mit einem derart geringen Personalbestand keine eigenen ordnungspolitischen Vorstellungen von globaler Reichweite durchsetzen.

Die nationale Ebene: Die Dominanz der Exekutive

Jawaharlal Nehru, der erste Premierminister und Architekt der indischen Außenpolitik, sah Indien nach dem Zweiten Weltkrieg neben den USA, der Sowjetunion und der Volksrepublik China im Kreis der führenden Mächte.⁵⁹ Aufgrund der wirtschaftlichen Probleme nach der Unabhängigkeit hatte Indien aber nur begrenzte Mittel und Möglichkeiten, seinen internationalen Führungsanspruch durchzusetzen. Wirtschaftspolitisch entschied sich die Regierung für eine binnenorientierte Entwicklung und eine Strategie der Importsubstitution (*mixed economy*). Damit spielten Themen wie Auslandsinvestitionen oder Exportförderung, die für die weltwirtschaftliche Integration von Belang sind, in der Außenpolitik bis 1991 nur eine sehr untergeordnete Rolle. Indiens Anteil am Welt-handel schrumpfte demzufolge von circa 2 Prozent in den 1950er Jahren auf rund 0,5 Prozent Anfang der 1990er Jahre.

Politisch entwickelte sich Indien dennoch zu einem wichtigen internationalen Akteur. Es engagierte sich von Beginn an in den Friedenseinsätzen der VN und zählt seit vielen Jahren zu den drei größten Truppenstellern. Indiens internationale Rolle in den 1950er Jahren stützte sich maßgeblich auf die hohe persönliche und moralische Integrität Nehrus. Seine Forderungen nach Dekolonialisierung, nuklearer Abrüstung und Entwicklung der Dritten Welt machten Indien im Verbund mit dem diplomatischen Engagement in regionalen Krisen zu einem der Wortführer der Entwicklungsländer. Trotz seiner territorialen Konflikte mit Pakistan und China forcierte Indien erst nach der Niederlage im Grenzkrieg gegen China 1962 seine

⁵⁷ Vgl. Walter C. Ladwig III, »India and Military Power Projection. Will the Land of Gandhi Become a Conventional Great Power?«, in: *Asian Survey*, 50 (2010) 5, S. 1162–1183.

⁵⁸ Vgl. Ministry of External Affairs, *Annual Report, 2007–2008*, New Delhi 2008, S. 151.

⁵⁹ Vgl. Jawaharlal Nehru, *The Discovery of India*, Calcutta 1946, S. 535.

militärische Aufrüstung. Mit dem ersten Nuklearversuch 1974 wurde Indien Atommacht, weigerte sich jedoch, dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) beizutreten.

Innenpolitisch entwickelte sich ein parteiübergreifender Konsens darüber, dass Indien eine führende internationale Rolle zukam, die mit der Größe und der zivilisatorischen Tradition des Landes begründet wurde. Bis heute verbinden sich damit Forderungen nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der VN und nach Anerkennung als Atommacht im NVV, womit eine Gleichrangigkeit mit dem Status Chinas erreicht werden soll.

Die Außenpolitik ist seit den Tagen Nehrus eine Domäne der Exekutive. Die innenpolitische Dominanz der Kongresspartei unter Führung der Nehru-Gandhi-Dynastie stärkte das außenpolitische Gewicht des Premierministers und seiner Berater, und das ist bis heute so geblieben.⁶⁰ Das Parlament besitzt dagegen nur geringe außenpolitische Kompetenzen, da zum Beispiel internationale Verträge nicht formal ratifiziert werden.⁶¹

Das Jahr 1991 markierte für Indien eine innen- und außenpolitische Zäsur. Der Zerfall der Sowjetunion, Indiens wichtigster Handelspartner, verschärfte die Verschuldung und führte im Frühsommer 1991 zu einer schweren Zahlungsbilanzkrise. Die Regierung musste den IWF um Unterstützung bitten, der als Gegenleistung eine wirtschaftspolitische Liberalisierung forderte. Außenwirtschaftlich setzte die indische Regierung nicht mehr auf Abschottung, sondern auf Öffnung und Integration in den Weltmarkt, verbunden mit einer Politik der Exportförderung und des Werbens um ausländische Direktinvestitionen. Die Ermordung von Premierminister Rajiv Gandhi im Wahlkampf 1991 beendete zunächst die familiäre Kontinuität der Nehru-Gandhi-Dynastie.

Da die Entwicklungserfolge der *mixed economy* bis 1991 nur unzureichend waren, entwickelte sich unter den politischen Eliten ein neuer parteiübergreifender Konsens. Einhellig setzte sich nun die Auffassung durch, dass nur dauerhaft hohes Wirtschaftswachstum eine Modernisierung und eine nachhaltige Verringerung der Armut herbeiführen könnte. Zwischen 1991 und 2009 hat jeder der drei großen Parteiblöcke – die Kongresspartei, die hindu-nationalistische Bharatiya Janata Party (BJP) und die Allianz kleinerer Linksparteien (*Third Front*) – mindestens einmal das Land regiert und alle Parteien haben an dem neuen wirtschaftspolitischen Mantra »growth, more growth, and still more growth« festgehalten.⁶²

Mit den 1991 eingeleiteten Reformen veränderten sich auch die außenpolitischen Interessen Indiens. Neben Fragen der nationalen Sicherheit, die etwa die Konflikte mit Pakistan und China betrafen, rückten nun wirtschaftliche Erwägungen ins Zentrum der Außenpolitik, die zuvor kaum eine Rolle gespielt hatten. Das wirtschaftliche Wachstum war von ausländischen Direktinvestitionen, Technologietransfer und Energieeinfuhren abhängig. Die damit zusammenhängenden Themen bestimmen seit den 1990er Jahren die außenpolitische Agenda Indiens.

Dank der neuen Wirtschaftspolitik stiegen die Wachstumsraten deutlich auf durchschnittlich fünf bis sechs Prozent. Die Armut ging zurück und die Mittelschicht wuchs, was die Attraktivität des indischen Binnenmarktes für ausländische Unternehmen erhöhte. Die Erfolge der Software- und Informationstechnologie lieferten einen Beweis für die Leistungsfähigkeit der indischen Wirtschaft, die allerdings nach wie vor darunter leidet, dass die Infrastruktur mit gravierenden Problemen behaftet ist.

Die Veränderung der innenpolitischen Konstellationen, die aus dem Niedergang der Kongresspartei und der Zunahme von Koalitionsregierungen resultierte, hat aber an der Dominanz des Premierministers in außenpolitischen Fragen nichts geändert. Die Atomtests 1998, das Angebot neuer Gespräche mit Pakistan 2003 und die Verhandlungen über das 2008 unterzeichnete indisch-amerikanische Nuklearabkommen waren stets »Chefsache« der jeweiligen Premierminister und ihrer Berater.

Das indische Parlament verabschiedete 1993 einen Bericht über die negativen Folgen eines Beitritts zur Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO), doch hielt dies die Regierung nicht davon ab, den Beitritt 1994 zu vollziehen. Ein weiteres Beispiel für die Schwäche des Parlaments in außenpolitischen Fragen war die Kontroverse über das indisch-amerikanische Nuklearabkommen 2007/2008. Oppositionsparteien wie die BJP forderten bei diesem Anlass eine stärkere Beteiligung des Parlaments. Dies hätte die grundsätzliche Frage nach dem Recht des Parlaments aufgeworfen, internationale Verträge zu ratifizieren.

⁶⁰ Vgl. Krishan D. Mathur/P. M. Kamath, *Conduct of India's Foreign Policy*, New Delhi 1996.

⁶¹ Vgl. Nancy Jetly, *India-China Relations, 1947-1977. A Study of Parliament's Role in the Making of Foreign Policy*, New Delhi 1979.

⁶² Vgl. »PM Outlines Plans to Speed Up Reforms«, in: *The Hindu*, 29.4.1998.

Doch nicht einmal die Communist Party of India (Marxist) (CPI-M) – die die Regierung der United Progressive Alliance (UPA) unter Führung der Kongresspartei zwar stützte, das Abkommen mit den USA aber heftig kritisierte – war bereit, sich auf eine solche verfassungsrechtliche Grundsatzdiskussion einzulassen.

Im Zuge der Liberalisierung haben die indischen Bundesstaaten nach 1991 ihren außenpolitischen Entscheidungsspielraum ausgeweitet. Eine Reihe von Ministerpräsidenten nutzte die neue Politik der Exportorientierung, um gezielt ausländische Direktinvestitionen für ihre Bundesstaaten einzuwerben. Zudem erhielten die Bundesstaaten die Möglichkeit, Kredite bei internationalen Finanzinstitutionen wie der Weltbank aufzunehmen.⁶³ Indiens fortschreitende Integration in den Weltmarkt und in internationale Regime wird den Bundesstaaten im außenpolitischen Entscheidungsprozess in den nächsten Jahren vermutlich eine größere Rolle verschaffen, vor allem wenn zentrale Fragen wie die Folgen einer möglichen Liberalisierung der Landwirtschaft berührt werden.⁶⁴

Nationalistische Ideen spielen in der Außenpolitik bislang keine Rolle. Indien ist aufgrund seiner sozialstrukturellen Heterogenität politisch eine Minderheitsgesellschaft. Rund 80 Prozent der Bevölkerung sind Hindus, die in eine Vielzahl unterschiedlicher Sprach-, Kasten- und Stammesgruppen zerfallen, die ihre Interessen wiederum in unterschiedlichsten Parteien artikulieren. Der politische Aufstieg der hindu-nationalistischen BJP seit den 1980er Jahren war vor allem ein innen- und weniger ein außenpolitisches Projekt. Die Außenpolitik der BJP-Regierung weicht kaum von der Außenpolitik anderer regierender Parteien ab, ein Zusammenhang mit der hindu-nationalistischen Programmatik der BJP ist nicht erkennbar. Auch Regierungen der Kongresspartei haben Atomtests angeordnet, Kriege gegen Pakistan geführt und versucht, eine Annäherung an China und die USA zu erreichen. Obwohl sich Indien regelmäßig als größte Demokratie der Welt bezeichnet und gemeinsame demokratische Werte in offiziellen Verlautbarungen mit den USA und europäischen Ländern an prominenter Stelle hervorgehoben werden, spielt die Frage der Unterstützung bzw. Förderung demokratischer

Werte in Drittstaaten bislang nur eine untergeordnete Rolle in der indischen Außenpolitik.⁶⁵

Im Zuge der fortschreitenden wirtschaftspolitischen Liberalisierung werden in den nächsten Jahren noch mehr internationale Themen Gegenstand innenpolitischer Kontroversen sein. Bislang allerdings spielen außenpolitische Fragen nur eine Nebenrolle in innenpolitischen Debatten. Die indischen Regierungen stehen vor einer großen Herausforderung: Sie müssen eine neue Balance zwischen dem Primat der außenpolitischen Unabhängigkeit und der wachsenden wirtschaftlichen Interdependenz und den damit einhergehenden Abhängigkeiten finden.

Das regionale Umfeld: Von Südasien zum südlichen Asien

Für Indien existieren unterschiedliche regionale Bezugssysteme. Dies ist erstens die Region Südasien mit der 1985 gegründeten South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC). Seit den 1990er Jahren hat Indien aber auch seine Beziehungen zu Südostasien und zu den Anrainerstaaten des Indischen Ozeans intensiviert – eine Region, die vom damaligen Außenminister J. Singh als »südliches Asien« bezeichnet worden ist.

Südasien

Indien wird immer wieder als Regionalmacht bzw. als Hegemon in Südasien gesehen. Die Asymmetrie, die im Vergleich mit den Nachbarn gemessen an geographischer und demographischer Größe, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und militärischer Stärke besteht, kontrastiert aber auffällig mit der fehlenden Fähigkeit Indiens, bei der Regelung bilateraler Probleme eigene Interessen dauerhaft durchzusetzen.

Premierministerin Indira Gandhi verstand Südasien in den 1970er und 1980er Jahren als Region, die für die nationale Sicherheit Indiens zentrale Bedeutung hatte. Die nach ihr benannte »Indira-Doktrin« sah als Grundsatz vor, dass Konflikte in den Nachbarstaaten nur mit Hilfe Indiens beigelegt werden sollten, ohne internationale Großmächte einzubeziehen.⁶⁶ In dieser

⁶³ Vgl. Rob Jenkins, »How Federalism Influences India's Domestic Politics of WTO Engagement«, in: *Asian Survey*, 43 (Juli/August 2003) 4, S. 598–621 (608).

⁶⁴ Vgl. Kripa Sridharan, »Federalism and Foreign Relations: The Nascent Role of the Indian States«, in: *Asian Studies Review*, 27 (Dezember 2003) 4, S. 463–489.

⁶⁵ Vgl. Christian Wagner, *Demokratieförderung und Außenpolitik in Indien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2009 (SWP-Studie 21/2009).

⁶⁶ Vgl. Devin T. Hagerty, »India's Regional Security Doctrine«, in: *Asian Survey*, 31 (April 1991) 4, S. 351–363.

Phase intervenierte Indien in die Bürgerkriege in Ostpakistan (1971) und Sri Lanka (1987–1990) und kam den Regierungen in Sri Lanka (1971) und den Malediven (1988) bei der Niederschlagung von Putschversuchen zu Hilfe.

Indien blieb aber ein erfolgloser Hegemon. Trotz überlegener militärischer und wirtschaftlicher Ressourcen gelang es ihm nicht, seine Interessen gegenüber den Nachbarstaaten nachhaltig durchzusetzen. Nicht einmal nachdem Pakistan im Krieg 1971 militärisch kapituliert hatte, konnte Indira Gandhi in den anschließenden Verhandlungen zum Friedensvertrag von Simla (1972) eine dauerhafte Lösung der Kaschmirfrage im indischen Interesse erreichen. Auch Bangladesch, das sich nach der Unabhängigkeit politisch und wirtschaftlich stark an Indien orientierte, vermochte die indische Regierung nicht daran zu hindern, sich nach dem Militärputsch 1975 innen- und außenpolitisch neu zu orientieren.⁶⁷ Die indische Intervention in Sri Lanka von 1987 bis 1990 endete in einem militärischen und politischen Desaster, ohne dass der Bürgerkrieg einer Lösung nähergebracht worden wäre.⁶⁸

Neben der außenpolitischen Schwäche waren aber auch die innenpolitischen Konstellationen in den Nachbarstaaten entscheidend dafür, dass Indien sich nicht als Regionalmacht in Südasiens etablieren konnte. Das *Nation-building* in den vier großen Nachbarstaaten Pakistan, Bangladesch, Nepal und Sri Lanka war auf das engste mit der Frage der Abgrenzung gegenüber Indien verbunden. Am offensichtlichsten war dies in Pakistan, wo die Selbstbehauptung im Konflikt mit Indien über Kaschmir bis heute als tragende Säule der pakistanischen Identität gilt. In Bangladesch entwickelte sich nach dem Militärputsch 1975 eine innenpolitische Debatte über die nationale Identität, bei der es ebenfalls darum ging, sich von Indien abzugrenzen. In Nepal hatte Indien durch Verträge und Geheimverhandlungen zwar viel Einfluss auf die Monarchie, wurde dafür aber von oppositionellen Gruppen kritisiert. In Sri Lanka protestierten 1987 radikal buddhistische Gruppen gegen die Stationierung indischer Truppen, was einen gewaltsamen Aufstand im Süden des Landes zur Folge hatte. Der Versuch Indiens, sich als regionale Vormacht zu etablieren, scheiterte insofern auch maßgeblich an

⁶⁷ Vgl. Christian Wagner, *Der Einfluss Indiens auf Regierungsstrukturen in Pakistan und Bangladesch*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2008 (DIE Discussion Paper 12).

⁶⁸ Vgl. S. D. Muni, *Pangs of Proximity. India and Sri Lanka's Ethnic Crisis*, New Delhi 1993.

den Nachbarstaaten, deren *Nation-building* mit der Abgrenzung gegenüber dem als übermächtig empfundenen Nachbarn verbunden war.

Aufgrund der bilateralen Konflikte zwischen Indien und den Nachbarstaaten wurde Südasiens zu einer Region chronischer Instabilität. Die Konflikte verhinderten eine regionale Zusammenarbeit der Staaten, die ausnahmslos mit Problemen der Armut und Unterentwicklung konfrontiert waren. Erst 1985 wurde die SAARC gegründet, die jedoch infolge der indisch-pakistanischen Spannungen kaum Wirkungen zeigte.

Ganz im Sinne der wirtschaftspolitischen Liberalisierung sah Indien Südasiens nach 1991 nicht mehr als Raum, der für die nationale Sicherheit von Belang ist, sondern eher als Ausdehnungsfeld seines wachsenden Marktes. Die verschiedenen indischen Regierungen forcierten deshalb in den 1990er Jahren den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten sowohl auf bilateraler Ebene als auch im Rahmen der SAARC. Indien unterzeichnete 1998 ein Freihandelsabkommen mit Sri Lanka und strebt ähnliche Vereinbarungen mit Bangladesch und Nepal an. Den wirtschaftlich schwächeren Staaten in Südasiens gewährt Indien eine Reihe von einseitigen Handelsvergünstigungen. Indien und Sri Lanka engagierten sich für die Einrichtung des SAARC Free Trade Arrangement (SAFTA), das 2006 ins Leben gerufen wurde.

Die nach Außen- und Premierminister I. K. Gujral benannte Doktrin betont seit den 1990er Jahren das Prinzip der Non-Reziprozität: Danach soll Indien in bilateralen Konflikten notfalls einseitige Zugeständnisse gegenüber den Nachbarn machen.⁶⁹ Außerdem sollten nicht mehr Fragen der nationalen Sicherheit, sondern wirtschaftliche Belange das bilaterale Verhältnis bestimmen. Indien nahm damit Abschied von dem traditionellen Vorhaben, als regionale Ordnungsmacht zu fungieren.

Indien begann die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten neu zu gestalten und zu intensivieren. Weil die Grenzen kaum gesichert waren, konnten militante Gruppen auch über Nepal und Bangladesch nach Indien eindringen und dort Anschläge verüben. Im Dezember 2003 führte Indien gemeinsam mit Bhutan Militäraktionen gegen eine Reihe von militanten Gruppen durch, deren Rückzugsgebiete in dem Königreich lagen. Die Existenz von Lagern und Rückzugsgebieten militanter Gruppen belastete auch die Beziehungen zu Bangladesch. Die

⁶⁹ Vgl. I. K. Gujral, *A Foreign Policy for India*, o.O. 1998.

Regierung der Bangladesh Nationalist Party (BNP) war nicht bereit, entsprechenden indischen Forderungen nachzukommen. Erst als die Awamliga 2008 an die Regierung kam, die traditionell gute Beziehungen zu Indien hat, besserte sich die bilaterale Zusammenarbeit. Indien unterstützte auch das militärische Vorgehen der sri-lankischen Regierung gegen die tamilischen Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), die für die Ermordung Rajiv Gandhis 1991 verantwortlich gemacht wurden.

Die außenpolitischen Erfahrungen mit den Nachbarstaaten in den 1970er und 1980er Jahren haben Indien die Grenzen seiner ordnungspolitischen Fähigkeiten vor Augen geführt. Indien setzt seit den 1990er Jahren auf die Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit seinen Nachbarn, die bilateralen Konflikte wurden dadurch soweit wie möglich in den Hintergrund gedrängt.

Durch die Veränderungen der indischen Außenpolitik in den 1990er Jahren und die Annäherung an Pakistan von 2003 hat sich die regionale Sicherheitslage in Südasien spürbar verbessert. Die Gefahr einer konventionellen oder gar nuklearen Auseinandersetzung zwischen Indien und Pakistan ist deutlich geringer geworden. Allerdings gelang es beiden Staaten in dieser Phase der Annäherung nicht, eine dauerhafte Lösung für den Kaschmirkonflikt zu finden, der das bilaterale Verhältnis seit 1947 prägt. 2007 schien eine Vereinbarung gefunden, die jedoch aufgrund der innenpolitischen Wirren in Pakistan nicht umgesetzt werden konnte.⁷⁰ Nach dem Anschlag in Mumbai im November 2008 haben sich die Fronten zwischen Indien und Pakistan erneut verhärtet. Die Themen Kaschmir und Terrorismus bestimmen wieder die Agenda, was eine Ausweitung und Verbesserung der Beziehungen erschwert. Indien fordert ein härteres, entschiedeneres Vorgehen Pakistans gegen terroristische Gruppen im Land, während Pakistan einen Dialog ohne Vorbedingungen anstrebt.

Südliches Asien

Unter den neuen internationalen Konstellationen und im Zuge der Liberalisierung intensivierte Indien in den 1990er Jahren auch sukzessive seine wirtschaft-

lichen und politischen Beziehungen zu anderen asiatischen Staaten und Regionalorganisationen. Vor allem die ost- und südostasiatischen Schwellenländer wurden durch ihren wirtschaftlichen Aufstieg in den 1980er Jahren zu attraktiven Handelspartnern Indiens. In den 1960er Jahren hatte Indien noch den Beitritt in die neu gegründete Association for South East Asian Nations (ASEAN) aufgrund deren pro-westlicher Ausrichtung abgelehnt.⁷¹

In den 1990er Jahren formulierte Premierminister Narasimha Rao eine neue *Look East*-Politik, in deren Rahmen die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen nach Asien ausgebaut wurden.⁷² In den folgenden Jahren wurde Indien mehr und mehr in das Netzwerk der ASEAN integriert. 1995 als Dialogpartner der ASEAN anerkannt, nimmt Indien seit 2002 an den Gipfeltreffen der Organisation teil. 1993 erfolgte die Aufnahme in das ASEAN Regional Forum (ARF), in dem die sicherheitspolitischen Probleme Südostasiens mit Großmächten wie China, den USA und der EU erörtert werden. Um ihre wirtschaftlichen Beziehungen weiter auszubauen, unterzeichneten Indien und die ASEAN 2009 ein Freihandelsabkommen. Neben der multilateralen Zusammenarbeit mit der ASEAN wurden auch die bilateralen Beziehungen zu einzelnen Staaten in der Region intensiviert und Freihandelsabkommen mit Singapur und Thailand unterzeichnet. Die Staaten Südostasiens waren nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen an einer engeren Zusammenarbeit mit Indien interessiert, sondern sahen das indische Engagement in ihrer Region auch als strategisches Gegengewicht zum Engagement Chinas. Dies erklärt auch, warum diese Staaten die indischen Atomversuche 1998 nicht kritisierten, obwohl sie weltweit Kritik hervorriefen.⁷³ 2005 erhielt Indien den Status eines Beobachters in der Shanghai Cooperation Organization (SCO). Die Teilnahme Indiens am East Asia Summit (EAS), der erstmals 2005 stattfand, unterstrich die fortschreitende politische und wirtschaftliche Integration Indiens in Asien. 2006 wurde die Indische Union schließlich auch Mitglied des ASEM-Prozesses (Asia-Europe Meeting). Lediglich

⁷⁰ Vgl. »Governments of Both Countries Now Have to Decide on a Time to Disclose Solution...«, Interview mit dem pakistanischen Außenminister Khurshid Kasuri, in: *The Friday Times* (Lahore), 1.–7.6.2007, S. 6. Vgl. »Kashmir ›Solution‹ Was a Near Miss«, in: *Daily Times* (Lahore), 23.2.2009.

⁷¹ Vgl. Mohammed Ayoob, *India and Southeast Asia. Indian Perceptions and Policies*, London/New York 1990, S. 11; vgl. auch Kripa Sridharan, *The ASEAN Region in India's Foreign Policy*, Dartmouth 1996.

⁷² P. V. Narasimha Rao, *India and the Asia-Pacific: Forging a New Relationship*, Singapur 1994, S. 16.

⁷³ Vgl. Government of India, Ministry of External Affairs, *Annual Report 1998–99*, New Delhi 1999, S. 77.

in die Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) hat Indien bislang keine Aufnahme gefunden.

Die indische Regierung beteiligte sich auch selbst aktiv an der Gründung neuer Regionalorganisationen. 1997 entstand zum einen die Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IORAC), mit der die Zusammenarbeit der Anrainerstaaten des Indischen Ozeans, von Südafrika bis Australien, verstärkt werden sollte. Zum anderen wurde im gleichen Jahr die Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka, Thailand Economic Cooperation (BIMSTEC) gegründet.⁷⁴ Wie die SAARC sind beide Regionalorganisationen vergleichsweise schwach, was vor allem darauf beruht, dass die Mitgliedstaaten wirtschaftlich keine Komplementarität aufweisen. Für Indien boten sich dennoch im Rahmen dieser Regionalorganisationen neue Möglichkeiten, die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den beteiligten Staaten zu beleben. Zur Sicherung seiner Energiezufuhr baute Indien in dieser Phase seine Beziehungen zum Iran, zu Saudi-Arabien und den zentralasiatischen Republiken aus.⁷⁵

Seit den 1990er Jahren lässt sich auf unterschiedlichen Ebenen ein wachsendes Engagement Indiens in Asien feststellen. Die asiatischen Industrie- und Schwellenländer bilden für Indien mittlerweile die wichtigsten Handelspartner und rangieren noch vor den USA und Europa. Jahrzehnte nachdem sich Nehru für eine engere politische Zusammenarbeit zwischen den Ländern Asiens ausgesprochen hatte, ist Indien damit in die institutionellen Netzwerke und Regionalorganisationen integriert. Dabei zeigt sich im Vergleich, dass Indien in Ost- und Südostasien eine deutlich größere Anerkennung erfährt als in Südasien, der eigenen Region.

Der globale Kontext: Die defensive Großmacht

Nehru wollte durch eine eigenständige und unabhängige Außenpolitik seine internationalen Ordnungsvorstellungen verwirklichen und Indien zugleich aus dem sich anbahnenden Ost-West-Konflikt heraushal-

ten. Die indischen Großmachtambitionen erfüllten sich in dieser Phase jedoch nicht. Indien, die »verhinderte Großmacht«,⁷⁶ meldete seinen Anspruch auf internationale Führung an und verfügte auch über die militärischen und technologischen Machtressourcen wie Raketen-, Weltraum- und Nuklearprogramm. Doch blieb ihm die Anerkennung als Großmacht versagt.

Bei der Gründung der VN 1945 war Indien noch britische Kolonie, wurde aber trotzdem als Mitglied in die neue Weltorganisation aufgenommen. Indische Regierungen haben für ihr Land immer wieder einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat gefordert. Dazu bedürfte es aber einer umfassenden Reform des Gremiums, die bislang ausgeblieben ist. Da Indien beim Inkrafttreten des NVV 1970 noch keinen atomaren Test durchgeführt hatte, hätte es dem Vertrag nur als Nichtatomwaffenstaat beitreten können. Dieser mindere Status war angesichts der Rivalität mit China seit dem Grenzkrieg 1962 nicht akzeptabel. Indische Regierungen haben wiederholt die »nukleare Apartheid« des NVV kritisiert, doch blieben sie mit dieser Kritik allein, denn der NVV entwickelte sich zu einem der anerkanntesten internationalen Regime. Der erste indische Atomtest 1974 war denn auch eher von Status als von Sicherheitserwägungen motiviert.⁷⁷ In Reaktion auf den Test gründeten die Industriestaaten die Nuclear Suppliers Group (NSG) und verhängten wirtschaftliche und technologische Sanktionen, die Indiens wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigten.

Indiens internationale Ordnungsvorstellungen, etwa die Idee der Blockfreienbewegung, fanden wiederum keinen Widerhall bei den Großmächten. Und die bilateralen Beziehungen zu den USA und China waren zu wechselhaft, als dass Indien daraus eine Billigung seiner Großmachtambitionen ableiten konnte. China gewann mit den wirtschaftlichen Reformen seit Ende der 1970er Jahre global an Gewicht, während Indien in dieser Phase noch an seiner staatlich regulierten Wirtschaftspolitik festhielt.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und die eigenen wirtschaftspolitischen Reformen ab 1991 bildeten auch für Indien eine tiefgreifende innen- und außenpolitische Zäsur. Zunächst schien es ein »Verlierer« der neuen internationalen Konstellationen zu sein.⁷⁸ Nach zwei Jahrzehnten zeigt sich jedoch, dass

⁷⁴ Mit der Aufnahme Nepals und Bhutans wurde die Organisation 2004 in Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation umbenannt, die Abkürzung wurde beibehalten.

⁷⁵ Vgl. Frédéric Grare, »Meeting India's Energy Needs: What Role for Central Asia?«, in: Pierre Audinet/P. R. Shukla/Frédéric Grare (Hg.), *India's Energy. Essays on Sustainable Development*, New Delhi 2000, S. 239–265.

⁷⁶ Vgl. Christian Wagner, *Die »verhinderte« Großmacht? Die Außenpolitik der Indischen Union, 1947–1998*, Baden-Baden 2005.

⁷⁷ Vgl. George Perkovich, *India's Nuclear Bomb. The Impact on Global Proliferation*, Oxford/New York 1999, S. 175–177.

⁷⁸ Vgl. Ross H. Munro, »The Loser. India in the Nineties«, in: *The National Interest*, (Sommer 1993) 32, S. 62–69.

Indien von den nationalen und internationalen Änderungen profitiert hat, nicht nur in seiner wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch im Hinblick auf seine außenpolitischen Ambitionen.

Die Neuorientierung der indischen Außenpolitik in den 1990er Jahren und das vermehrte Interesse der westlichen Industriestaaten am indischen Binnenmarkt mit seinen Potentialen und seiner wachsenden Mittelschicht führten zu einer deutlichen Verbesserung der bis dahin eher schwierigen Beziehungen mit den USA.⁷⁹ Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde Indien zu einem wichtigen Verbündeten der USA im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und galt der Bush-Administration als strategischer Partner und langfristig als Gegengewicht zu China. Das 2008 mit den USA verabschiedete Abkommen über zivile nukleare Zusammenarbeit verschaffte Indien einen eigenen Status im Rahmen des NVV und machte es de facto zur Atommacht. Dank der neuen wirtschaftlichen, außen- und sicherheitspolitischen Interessen wurden aus einstmals »entfremdeten Demokratien« nun »natürliche Verbündete«.⁸⁰ Dieser Wandel war auch ein Verdienst der indischen Diaspora in den USA, die das Thema »Indien« in der amerikanischen Innenpolitik verankerte.

Mindestens ebenso spektakulär waren die Verbesserungen im indisch-chinesischen Verhältnis nach 1989. Der Besuch Rajiv Gandhis in Peking im Dezember 1988 eröffnete ein neues Kapitel der bilateralen Beziehungen. 1989 wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur Klärung des Grenzverlaufs eingesetzt. Beide Staaten vereinbarten vertrauensbildende Maßnahmen an der umstrittenen Grenzlinie und bauten ihre wirtschaftlichen Beziehungen aus. Das Handelsvolumen, das in den 1990er Jahren noch bei rund einer Milliarde Dollar pro Jahr gelegen hatte, expandierte 2005 auf über eine Milliarde Dollar pro Monat. Mittlerweile ist China der größte bilaterale Handelspartner Indiens. Teile der indischen Industrie klagten zwar über die chinesischen Billigimporte, gleichzeitig nutzten indische Unternehmer aber auch die sich bietenden neuen Möglichkeiten, um in China zu investieren. Trotz fortbestehender Probleme wie der ungeklärten Grenzfrage wich die einstige *China Fear* allmählich einem *China Fever*. An die Stelle der sicherheitspolitischen Vorbehalte gegen den Nachbarn rückten

zunehmend die Aussichten auf eine intensivere wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Dennoch kommt es immer wieder zu Belastungen im bilateralen Verhältnis. 2009 bekräftigte China seine territorialen Ansprüche auf Gebiete im Nordosten Indiens und kritisierte die Asiatische Entwicklungsbank, weil sie für indische Infrastrukturprojekte in dieser Region Darlehen vergeben hatte.⁸¹ Kaschmiris aus dem indischen Teil Kaschmirs erhielten plötzlich von den chinesischen Konsularbehörden statt der für Inder geltenden Visa spezielle Visa für einen Besuch in China, was Indiens Anspruch auf Kaschmir in Frage stellte. Trotz ihrer bilateralen Probleme haben Indien und China ihre Zusammenarbeit in multilateralen Foren weiter ausgebaut und beispielsweise ihre Positionen vor dem Klimagipfel in Kopenhagen miteinander abgestimmt.⁸² Das beiderseitige Verhältnis wird vermutlich auch künftig sowohl von Konflikten als auch von Formen der Kooperation geprägt sein.

Während sich die Beziehungen zu den USA und China in den 1990er Jahren deutlich verbesserten, büßte das bis dahin eminent wichtige Verhältnis Indiens zu Russland nach dem Zerfall der Sowjetunion an Bedeutung ein. Herausragenden Stellenwert behielt für Indien die Kooperation im Energie- und im Rüstungsbereich. Russland schenkte Indien 2003 einen ausgemusterten Flugzeugträger. Da dessen umfangreiche Modernisierung durch russische Firmen Indien aber weit über eine Milliarde US-Dollar kostete, konnte er bis 2010 noch nicht in Dienst genommen werden.

Auch an den Entwicklungen der Global-Governance-Institutionen lässt sich erkennen, dass Indien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts an internationalem Gewicht gewonnen hat. Zwar blieben die Bemühungen um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat ohne Erfolg, den Indien unter anderem gemeinsam mit Deutschland, Japan und Brasilien im Rahmen der G4-Initiative zu erreichen versuchte. Doch zeigten die Großmächte seit den 1990er Jahren neues Interesse an einer engeren Zusammenarbeit. Dies fand beispielsweise seinen Niederschlag in den Abkommen über strategische Partnerschaften, die mittlerweile alle ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sowie die EU, Deutschland und Japan mit Indien unterzeichnet

⁷⁹ Vgl. Ashok Kapur/Y. K. Malik/Harold A. Gould/Arthur G. Rubinoff (Hg.), *India and the United States in a Changing World*, New Delhi/London 2002.

⁸⁰ Vgl. Dennis Kux, *Estranged Democracies. India and the United States 1941–1991*, London/New Delhi 1994.

⁸¹ Vgl. Ananth Krishnan, »China Expresses Strong Dissatisfaction« over ADB Approval to India«, in: *The Hindu*, 19.6.2009.

⁸² Vgl. Aarti Dhar, »India, China Sign MoA [Memorandum of Agreement] on Climate Change«, in: *The Hindu*, 22.10.2009.

haben. In der Sicherheitspolitik war eine ähnliche Entwicklung zu beobachten, denn das Nuklearabkommen mit den USA wurde auch von der NSG unterstützt, in der China Mitglied ist. Mit der Einbindung unterstreicht die internationale Gemeinschaft ihr Anliegen, dass Indien einen Beitrag zur Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen leisten soll. Wirtschaftspolitisch zielte die Einbeziehung Indiens in die G8-Gipfeltreffen in eine ähnliche Richtung. Indien war neben China, Brasilien, Mexiko und Südafrika einer der sogenannten *Outreach*-Staaten (O5), die seit Heiligendamm regelmäßig zu den G8-Gipfeltreffen eingeladen wurden. Mit der Aufwertung der G20 zu einem Forum der Staats- und Regierungschefs 2008 erhielt Indien erstmals einen anerkannten Status in einer globalen Institution. Im Sinne seiner außenpolitischen Ambitionen wurde Indien damit durch die seit den 1990er Jahren intensivierte politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit und neue Formen der Einbindung und Kooptation zu einer Großmacht aufgewertet.

Grundlage dafür war die verbesserte wirtschaftliche Entwicklung, die vor allem im Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und des indischen Binnenmarktes zum Ausdruck kam. Indien hat aber auch an Bedeutung gewonnen, weil globale Probleme wie Armutsbekämpfung, Energieversorgung, Klima- und Umweltschutz nicht ohne Indien gelöst werden können. Die Millennium Development Goals (MDG) der VN lassen sich nur erreichen, wenn es der indischen Regierung gelingt, einen signifikanten Anteil ihrer Bevölkerung aus der Armut zu befreien.

Die globalen Umwelt-, Klima- und Energieprobleme werden nur zu bewältigen sein, wenn sich Indien an gemeinsamen Vereinbarungen beteiligt. Die rasante wirtschaftliche Entwicklung geht mit einem Anstieg der Schadstoffemissionen einher. Indien ist mittlerweile nach den USA und China drittgrößter Emittent von Treibhausgasen. Beim jährlichen CO₂-Ausstoß pro Kopf zeigen sich allerdings markante Unterschiede: In den USA beträgt er mehr als 20 Tonnen, in Indien aber nur 1,8 Tonnen.⁸³ Nach Einschätzung der Internationalen Energie-Agentur (IEA) wird Indien bis 2030 bei einem jährlichen Wirtschaftswachstum von 2,9 Prozent mit die höchsten Zuwachsraten beim CO₂-Ausstoß verzeichnen. Sein Anteil an den globalen CO₂-Emissionen wird von 4 Prozent im Jahr 2003 auf 6 Pro-

zent 2030 steigen, der Anteil der Inder an der Weltbevölkerung wird dann rund 15 Prozent betragen.⁸⁴

Beim Klimagipfel in Kopenhagen im Dezember 2009 schloss sich Indien mit Brasilien, Südafrika und China zur sogenannten BASIC-Gruppe zusammen, die die abschließende Vereinbarung mit den USA aushandelte. Indien konnte zwar ein rechtlich bindendes Klimaabkommen verhindern, kündigte jedoch im Sinne der getroffenen Vereinbarungen an, seine Treibhausgasemissionen auf der Grundlage des Bruttoinlandsprodukts von 2005 um 20 bis 25 Prozent zu reduzieren.⁸⁵ Bei der Klimakonferenz in Cancún im Dezember 2010 deutete der indische Umweltminister überraschend an, dass sein Land einer rechtlich verbindlichen Vereinbarung unter gewissen Umständen zustimmen könnte.⁸⁶

Indien hat sich in den vergangenen Jahren aktiv an der Gründung neuer Kooperationsinitiativen beteiligt. 2003 rief es zusammen mit Brasilien und Südafrika die IBSA-Initiative mit dem Ziel ins Leben, die Positionen der Entwicklungsländer im Rahmen von WTO-Verhandlungen besser abzustimmen sowie die wirtschaftlichen Beziehungen und die Süd-Süd-Kooperation zu verbessern. Die BRIC-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China) etablierte sich mit ihrem ersten Gipfeltreffen im Juni 2009 in Russland als eigenständige Institution. Angesichts der divergierenden politischen Interessen der beteiligten Staaten dürfte der Ausbau ihrer wirtschaftlichen Beziehungen im Vordergrund stehen und nicht die Schaffung neuer internationaler Ordnungsstrukturen.

Trotz seiner Nähe zu den Industriestaaten ist Indien kein einfacher Partner für die westliche Staatengemeinschaft. Einerseits ist es dank seines demokratischen Systems vermutlich ein transparenterer außenpolitischer Akteur als China. Es gibt keinen ideologisch aufgeladenen Nationalismus, der auf absehbare Zeit für unverhoffte Turbulenzen im internationalen System sorgen könnte. Die Auslandsinvestitionen indischer Unternehmen folgen privatwirtschaftlichen Rendite- und Profiterwägungen, nicht aber einer Staats- oder Parteiräson. Indiens bislang bescheidene Entwicklungshilfe konzentriert sich vor allem auf die Nachbarstaaten, lässt aber im globalen Kontext noch keine strategische Dimension erkennen,

⁸³ Vgl. Shyam Saran, *India's Climate Change Initiatives: Strategies for a Greener Future*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2009.

⁸⁴ Vgl. International Energy Agency, *World Energy Outlook 2005*, Paris 2005, S. 93.

⁸⁵ Vgl. Aarti Dhar, »India Submits Emission Cut Proposals to U.N.«, in: *The Hindu*, 31.1.2010.

⁸⁶ Vgl. »India under Pressure to Accept Legally Binding Pact at Cancun«, in: *The Hindu*, 9.12.2010.

zum Beispiel eine Fokussierung auf energie- bzw. ressourcenreiche Staaten. Andererseits werden sich indische Regierungen nicht für strategische Allianzen instrumentalisieren lassen, die gegen China gerichtet sind, und sie werden in globalen Verhandlungen über Fragen des Handels und des Klimas verbindliche Regelungen ablehnen, soweit diese nicht mit seinen nationalen Interessen zu vereinbaren sind.

Indien lässt keine Absichten erkennen, internationale Institutionen aufzubauen, um seine eigenen außenpolitischen Interessen zu verfolgen. Dafür fehlen ihm auch die notwendigen materiellen und politischen Ressourcen. Indische Regierungen haben seit der Unabhängigkeit 1947 immer nur ihren rechtmäßigen Platz im internationalen System eingefordert, der ihnen unter den geänderten Konstellationen nun endlich eingeräumt wird. Indien hat insofern auch kein Interesse an einer grundlegenden Veränderung des internationalen Regelwerks, sondern lediglich an einer Anpassung, die indische Interessen berücksichtigt.

Indische Regierungsvertreter bezeichnen ihr Land immer wieder als eigenständigen Pol in einer multipolaren Welt. Diese Metapher mutet zwar in einer wirtschaftlich interdependenten Welt wie ein Anachronismus an, doch steht sie stellvertretend für die Vorstellung von Eigenständigkeit und strategischer Autonomie, die Indien auch weiterhin für sich beansprucht.

Japan: »Macht ohne Willen«?

Europa sieht Japan politisch und gesellschaftlich als Mitglied der euro-amerikanischen Wertegemeinschaft. Als wesentlicher, aber nicht impulsgebender Teilnehmer wird Japan auf globaler Ebene mit den wichtigsten Institutionen assoziiert. Soweit deckt sich die äußere Wahrnehmung des Landes mit dessen Selbstwahrnehmung.

Als vorrangige Kriterien für seine außenpolitische Orientierung gelten Japan vor allem Sichtbarkeit und Unverzichtbarkeit in multilateralen Foren. Einen Führungsanspruch leitet es daraus jedoch nicht ab. Mit dem Einstehen für universelle Werte fügt sich das Land in die westliche Gemeinschaft ein. Die seit 2009 feststellbaren Tendenzen zur verstärkten Reintegration in Asien sind nicht als Gegensatz dazu, sondern eher als komplementäre Ergänzung zu sehen.

Japans primäres Ziel ist es nicht, eigenständige außenpolitische Vorstellungen zu entwickeln, zumal eine klar umrissene ordnungspolitische Rolle des Landes nicht Gegenstand des politischen Diskurses ist.

Grundpfeiler der japanischen Außenpolitik sind die Sicherheitsallianz mit den USA und eine breit gefächerte Unterstützung von Demokratie, Frieden, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Tokyo glaubt, im Rahmen der VN dazu am besten beitragen zu können. Da die Verfassung exterritoriale Kampfeinsätze der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte (SDF) verbietet, konzentriert sich das Land auf friedenserhaltende, friedenssichernde, humanitäre und umweltpolitische Maßnahmen.

Regionale Schwerpunkte der Politik Japans sind – ähnlich wie für China – Nordost- und Südostasien. Wichtigste Voraussetzung für die Stabilität der Region ist aus Sicht Tokyos deren wirtschaftliche Stabilität.

Seit 2001 bemüht sich Japan darum, seiner bisher lediglich auf den Allianzpartner USA gestützten »kollektiven Selbstverteidigung« durch neue bilaterale Sicherheitsabkommen eine breitere Basis zu geben. Alle von Japan ausgehandelten Abkommen wurden mit Demokratien wie Australien und Südkorea geschlossen, die auch für die USA von strategischem Interesse sind. Das verschafft Japan mehr Unabhängigkeit von den USA, es intensiviert damit aber auch seine Beziehungen zu regionalen Partnern der USA. Während Japan sein Außenwirken lange Zeit auf rein

wirtschaftliche Aktivitäten beschränkt hat, tritt es seit Anfang der 2000er Jahre aktiver auf und begibt sich mit seinen personellen SDF-Beiträgen zu humanitären Missionen auf ein neues Feld. Insgesamt handelt Japan eher komplementär zu bestehenden ordnungspolitischen Konzepten bzw. verhält sich reaktiv zu ihnen.

Die nationale Ebene: Ein folgsamer Schüler wird erwachsen

Mit der sogenannten Yoshida-Doktrin (benannt nach Shigeru Yoshida, Premierminister von 1948 bis 1954) wurden die maßgeblichen Parameter japanischer Außenpolitik festgelegt und die nationale Rolle des Landes in der Nachkriegszeit bestimmt. Der seit 1952 bestehende japanisch-amerikanische Sicherheitsvertrag, das sicherheitspolitische Gegenstück dazu, gilt bis heute als Grundpfeiler japanischer Außenpolitik. Ihre wesentlichen Komponenten waren bis in die frühen 1990er Jahre hinein eine neomerkantilitische außenwirtschaftspolitische Strategie verbunden mit einer pazifistischen Sicherheitspolitik. Japan machte den wirtschaftlichen Aufbau zur Grundlage einer intensiven Außenwirtschaftspolitik. Über einen langen Zeitraum betrieb es keine eigenständige Außenpolitik. Die umfassende Abhängigkeit von den USA in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik ist bis heute prägend für das japanische politische Handeln.⁸⁷

Eine erste Wende zu einer aktiven, wertorientierten Außenpolitik erfolgte 1990/91. Japan beschloss damals, einen sichtbareren internationalen außenpolitischen Beitrag zu leisten, um dem Vorwurf der »Scheckbuchdiplomatie« zu begegnen und sein Ansehen in der internationalen Gemeinschaft zu heben. Eingeleitet wurde diese Phase durch eine Serie von Krisen, darunter ein kurzzeitiger Machtverlust der

⁸⁷ Vgl. Mike Mochizuki, »Japan's Changing International Role«, in: Thomas U. Berger/Mike Mochizuki/Jitsuo Tsuchiyama (Hg.), *Japan in International Politics: The Foreign Policies of an Adaptive State*, Boulder/London: Lynne Rienner, 2007, S. 1–22 (2).

regierenden LDP.⁸⁸ Außenpolitisch kam die nach zeitraubendem Abstimmungsprozess beschlossene japanische Hilfe in Höhe von 13 Milliarden US-Dollar zur Behebung der Schäden aus dem Golfkrieg (1990–1991) aus Sicht der internationalen Gemeinschaft sehr spät.

Das Plaza-Abkommen der damaligen G5-Staaten (Frankreich, Deutschland, Japan, USA und Großbritannien) von 1985, das eine Abwertung des Dollars bewirken sollte, ließ in Japan die sogenannte Wirtschaftsblase entstehen. In der Folge überhitzte sich die Konjunktur, bis die Blase Anfang der 1990er Jahre platzte. Abstürzende Immobilienpreise, die Anhäufung sogenannter fauler Kredite und verschleppte Insolvenzverfahren führten in eine Phase der Deflation. Die Asienkrise von 1997 verschärfte die angespannte Lage noch. Zahlreiche große Banken und Versicherungen gingen in Konkurs. Abgesehen von den wirtschaftlichen Umbrüchen bildeten sich nach dem Ende des Kalten Krieges neue globale Ordnungen heraus, die Japan eine außen- und sicherheitspolitische Neuausrichtung abverlangten.

Japan bemühte sich nun, sowohl nach innen als auch nach außen internationaler zu werden.⁸⁹ So wurde beispielsweise die bisherige »umfassende Sicherheitspolitik im Sinne einer Wirtschaftskooperationspolitik« modifiziert. Neue Regelungen für die Beteiligung japanischer Selbstverteidigungstreitkräfte an Friedenseinsätzen im Rahmen von VN-Missionen (International Peace Cooperation Law von 1992)⁹⁰ und eine engere Sicherheitskooperation mit den USA (neue Verteidigungsrichtlinien 1996) wurden

beschlossen. Die Wahlreform von 1994 und administrative Reformen vereinfachten die Entscheidungsprozesse. Dem Premierminister wurde mehr Entscheidungsbefugnis in der Außen- und Sicherheitspolitik verliehen, die bis dahin überwiegend beim Beamtenapparat des Außenministeriums gebündelt war.

Im Gefolge des Terrorangriffs auf das World Trade Center am 11. September 2001 wurde Japans Bevölkerung bewusst, welche sicherheitspolitischen Konsequenzen das Verteidigungsbündnis mit den USA haben kann. Der Faktor »Sicherheit« rückte auch in Japans Außenpolitik an die erste Stelle und verdrängte den bis dahin dominierenden Faktor »Wirtschaftswachstum«.⁹¹ 2001 wurde das Antiterrorismusgesetz, im Juni 2004 ein Paket aus sieben Gesetzen zur Verbesserung der Sicherheitslage in Japan verabschiedet.⁹² Die Verteidigungsagentur, die dem Büro des Premierministers zugeordnet und für die Verteidigung und die Verteidigungsarmee zuständig war, ist 2007 zu einem eigenständigen Verteidigungsministerium aufgewertet worden. Im Jahr 2006 wurden die Maßnahmen und Vorhaben dann in einer neuen außenpolitischen Konzeption zusammengeführt, in der gefordert wird, gemeinsam mit anderen Demokratien einen »Bogen für Freiheit und Wohlstand« (Arc of Freedom and Prosperity)⁹³ zu errichten. Dieser Ansatz, der sich auf eine werteorientierte Diplomatie stützt und die Prinzipien Demokratie, Menschenrechte, Frieden und Rechtsstaatlichkeit in den Vordergrund stellt, lehnte sich allerdings eher an bestehende westliche Konzepte an und ist kein Ausdruck eigener, neuer Politik.⁹⁴

88 Nach einem Bestechungsskandal forderten junge LDP-Abgeordnete eine Reform des Wahlrechts und der Parteienfinanzierung, die von der herrschenden LDP-Oligarchie jedoch abgelehnt wurde. Bei der Abstimmung über den von der Opposition eingebrachten Misstrauensantrag verweigerten viele jüngere LDP-Abgeordnete ihrem Vorsitzenden die Gefolgschaft. Erstmals seit 38 Jahren kam daraufhin eine Regierung ohne LDP-Beteiligung zustande. Die neu an die Macht gelangte Achtparteienkoalition zerfiel allerdings schon bald wegen Abstimmungsschwierigkeiten und wurde 1994 durch ein Bündnis von Sozialdemokraten und LDP ersetzt.

89 Mochizuki, »Japan's Changing International Role« [wie Fn. 87], S. 8.

90 Das Gesetz wurde 1998 und 2001 nochmals verändert, sieht jedoch nach wie vor strenge Restriktionen für den Einsatz der SDF vor: Das japanische Parlament muss jede Entsendung und Verlängerung neu beschließen. Vgl. Hanns W. Maull, »Japans Entwicklungshilfe«, in: Josef Braml et al. (Hg.), *Einsatz für den Frieden: Sicherheit und Entwicklung in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Jahrbuch Internationale Politik, München: Oldenbourg, 2010, S. 250.

91 Vgl. Umfragen des Cabinet Office of Japan: *Gaikou ni kan suru yoron chousa* [Meinungsumfragen zur Außenpolitik], ab 2001 jährlich: <www8.cao.go.jp/survey/index-gai.html> (eingesehen am 3.2.2011).

92 Die neuen Gesetze ermöglichen künftig auch eine bessere Zusammenarbeit der japanischen SDF mit der amerikanischen Armee bei der Verteidigung Japans und die Versorgung des Allianzpartners USA mit Waffen und Munition durch die SDF.

93 Die Formulierung geht auf einen Vortrag zurück, den der japanische Außenminister Taro Aso (ab September 2008 Ministerpräsident) 2006 im Japan Institute for International Affairs gehalten hat. Darin betont Aso, dass Japan insbesondere mit jenen Ländern kooperieren möchte, die einen Bogen von Nordostasien über Zentralasien und die Türkei bis nach Ost- und Zentraleuropa spannen, um die weitere Ausbreitung und Stärkung von Demokratie, Freiheit und Wohlstand zu fördern.

94 Vgl. hierzu auch Tomohiko Taniguchi, *Beyond »The Arc of Freedom and Prosperity«: Debating Universal Values in Japanese Grand Strategy*, Washington, D.C.: The German Marshall Fund

Mit der Niederlage der LDP in den Unterhauswahlen vom September 2009 und dem Amtsantritt des neuen Premiers Hatoyama von der DPJ (Demokratische Partei Japans) beginnt die vorläufig letzte Standortbestimmung Japans in der Region und darüber hinaus. Entscheidend für Hatoyamas Wahlsieg war vor allem der Wunsch der Wähler, dass Japan wieder angemessen in Asien verortet sein sollte, was insbesondere eine Aussöhnung mit China und Südkorea bedeutete. Diesem Wunsch entsprach Hatoyama mit seiner »Re-Asiatisierungs-Idee«, die nicht zuletzt eine »Neudefinition des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrages« vorsah. Es ging ihm um eine »Partnerschaft auf Augenhöhe« und eine gleichberechtigte Mitsprache Japans, wenn konkrete Maßnahmen in seiner unmittelbaren Nachbarschaft anstanden.

Ein im August 2010 veröffentlichter Bericht des Council on Security and Defense über »Möglichkeiten in einer neuen Ära« (Capabilities in the New Era)⁹⁵ benennt strategische außenpolitische Ziele Japans. Der darin erwähnte Drei-Ebenen-Ansatz bezieht sich erstens auf die japanisch-amerikanische Allianz als Grundpfeiler, zweitens auf neue regionale strategische Partnerschaften und drittens auf multilaterales Engagement in regionalen sicherheitspolitischen Institutionen. Dieser Ansatz findet sich auch in den jüngsten »National Defense Program Guidelines« (NDPG) vom Dezember 2010. In diesem Dokument vollzieht Japan eine Abkehr von der bisherigen Verteidigungspolitik und kündigt deren Dynamisierung an. Nach dem Grundsatz »einer Beziehung zu gegenseitigem Nutzen, die auf gemeinsamen strategischen Interessen beruht«, werden zudem erweiterte sicherheitspolitische Dialoge in der Region Asien und vertrauensbildende Maßnahmen in nichttraditionellen Sicherheitsbereichen angestrebt.⁹⁶

of the United States, 2010 (Asia Paper Series 2010), <www.gmfus.org/galleries/ct_publication_attachments/Taniguchi_AFP_Oct10_final.pdf>.

⁹⁵ Der vollständige Titel lautet: *Japan's Visions for Future Security and Defense Capabilities in the New Era: Toward a Peace-Creating Nation*, August 2010, <www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo_e.pdf> (eingesehen am 13.4.2011).

⁹⁶ Cabinet of Japan, *Summary of National Defense Program Guidelines for FY 2011 and beyond*, 17.12.2010, <www.kantei.go.jp/foreign/kakugikettei/2010/summary_ndpg_e.pdf>.

Das regionale Umfeld: Fünfte Kolonne der USA in Asien?

Die Asienpolitik war für Japan seit jeher eine besondere Herausforderung. Bereits im diplomatischen Blaubuch von 1957 finden sich Hinweise auf »Japans asiatische Identität«. Die Fukuda-Doktrin (1977)⁹⁷ gab den ersten Anstoß für eine Hinwendung zu den südostasiatischen Staaten. Danach legt Japan ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung jener Länder, die offizielle japanische Entwicklungshilfe erhalten. Auf diese Weise will Japan seinen Positionen Gewicht verleihen und eigene Verhandlungspositionen stärken.⁹⁸ Mit der Hashimoto-Doktrin (1997), später mit der verstärkten Aufmerksamkeit, die Premierminister Junichiro Koizumi (2001–2006) Ostasien und Südostasien widmete, und zuletzt durch Premierminister Hatoyamas »Re-Asiatisierungs-Idee« einer East Asian Community (2008)⁹⁹ ist das regionale Umfeld wieder stärker in den Fokus der Außenpolitik Japans gerückt.

Japan bilaterale Kooperationen

Derzeit wird Japans außenpolitisches Verhalten auf regionaler Ebene von zwei Faktoren bestimmt: von der Allianz mit den USA und der damit einhergehenden großen politischen und militärischen Abhängigkeit vom Allianzpartner und von der Empfindung, wirtschaftlich wie politisch von China bedroht zu sein. Unter dem Einfluss dieser Faktoren versucht Japan gegenwärtig, einen Mittelweg zwischen Anlehnung an den Westen und selbstbewussterem Auftreten in Asien zu finden.

Nach wie vor sind die Beziehungen zu den USA unter dem Vorzeichen der Sicherheitsallianz prioritär.

⁹⁷ Auf einer der letzten Stationen seiner vielbeachteten Reise durch südostasiatische Staaten hielt der damalige Premierminister Takeo Fukuda im August 1977 in Manila eine Rede, in der er Japans Kooperation mit der Gemeinschaft der südostasiatischen Staaten (ASEAN) würdigte. Später als Fukuda-Doktrin bekannt geworden, besagt dieses Konzept, dass Japan die Staaten Südasiens als wichtigen Markt für seine Exportwirtschaft ansieht.

⁹⁸ Paul Kevenhörster, »Japans Rolle in der neuen Macht-konstellation in Asien«, in: *KAS-Auslandsinformationen* (Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin), 22 (2006) 10, S. 22–32.

⁹⁹ Vgl. Address by H.E. Dr. Yukio Hatoyama, Prime Minister of Japan, »Japan's New Commitment to Asia – Toward the Realization of an East Asian Community«, Singapur, 15.11.2009, <www.kantei.go.jp/foreign/hatoyama/statement/200911/15singapore_e.html> (eingesehen am 22.1.2011).

Die Interessen des Allianzpartners werden aufgrund der bestehenden Abhängigkeit zu einem Teil japanischer Außenpolitik. Die aktuellen Perzeptionen einer von Nordkorea, aber auch von China ausgehenden militärischen Bedrohung tun ein Übriges, um die USA weiterhin als primären Partner Japans in der Region zu verankern.

In den Beziehungen zu China ist Japan bisher kein politischer Durchbruch gelungen. Gegenseitiges Misstrauen herrscht auf beiden Seiten vor. Das bilaterale politische Verhältnis ist durch eine Reihe von Problemen belastet: die Territorialkonflikte um die Senkaku/Diaoyutai-Inseln, energiepolitische Differenzen bei der Exploration von Ressourcen in umstrittenen Gebieten, aber auch die nicht überwundenen historischen Konflikte, militärisches und wirtschaftliches Aufrüsten in China sowie vor allem die Konkurrenz um die Vormachtstellung in der Region. Aufgrund wechselseitiger ökonomischer Interdependenz entwickeln sich die bilateralen Handelsbeziehungen dagegen positiv. Ungeachtet dessen beobachtet Japan Chinas stark wachsende regionale wie auch globale wirtschaftliche Präsenz mit Sorge. Beide Länder wollen gemäß offiziellen Verlautbarungen eine »gegenseitig förderliche diplomatische Beziehung [verwirklichen], basierend auf gemeinsamen strategischen Interessen«. ¹⁰⁰ Allerdings wird deren Verwirklichung oft durch eine weit verbreitete Skepsis in den Bevölkerungen beider Länder erschwert.

Im Gegensatz zu China verliert der in den Jahren des Kalten Krieges als bedrohlich empfundene Nachbar Russland zusehends seine einschüchternde Wirkung. ¹⁰¹ Ein Territorialstreit um vier Inseln nordöstlich von Hokkaido verhindert bis heute den Abschluss eines Friedensvertrages zwischen Tokyo und Moskau. Eine Minderheit in Japans politischen Kreisen ist der Ansicht, dass Russland langfristig gleichwohl zu einem Energie- und Wirtschaftspartner werden kann.

Um sich gegen China abzusichern, das Japan wirtschaftlich und militärisch als wesentlich bedrohlicher

ansieht, setzt Tokyo neuerdings verstärkt auf bilaterale strategische Partnerschaften mit weiteren Demokratien der Region. So hat Japan sicherheitspolitische Vereinbarungen mit Australien, Indien und Südkorea geschlossen. Die sicherheitspolitischen Beziehungen zu Australien rangieren, gemessen an bilateraler Gesprächsintensität und dem Konkretisierungsgrad der Vereinbarungen, mittlerweile an zweiter Stelle hinter der Sicherheitsallianz mit den USA. 2007 unterzeichneten Japan und Australien eine »gemeinsame Erklärung zur Sicherheitskooperation«, ein Abkommen zur gegenseitigen militärischen und logistischen Interoperabilität, das allerdings nur für sogenannte »non-combat areas« gilt. Beide Länder arbeiten überdies vor allem in Klima- und Katastrophenschutz und bei der nuklearen Abrüstungspolitik eng zusammen: Sie teilen sich den Vorsitz bei der International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament (ICNND), haben gemeinsam eine Initiative zur Weiterentwicklung der Klimaverhandlungen erarbeitet und wichtige Anstöße für das Abschlussdokument der jüngsten NVV-Überprüfungskonferenz 2010 gegeben. ¹⁰² 2007 haben Japan und Australien Verhandlungen über ein wirtschaftliches Partnerschaftsabkommen (EPA) aufgenommen.

Im Jahr 2009 unterzeichneten Japan und Indien eine »gemeinsame Erklärung zur Sicherheitskooperation«. Als weltweit größte Demokratie genießt Indien mehr Anerkennung und Vertrauen in Japan als China und wird als willkommenes Gegengewicht zur Volksrepublik verstanden. Dieses positive Image ermöglicht eine engere Kooperation sowohl in sicherheits- als auch in wirtschaftspolitischen Fragen. Die japanisch-indische Sicherheitskooperation betrifft unter anderem die Logistik, den Informationsaustausch, das Krisenmanagement sowie Abrüstung und Nonproliferation. Regelmäßige Sicherheitsdialoge und die Zusammenarbeit der Küstenwachen sind ebenfalls vereinbart worden. ¹⁰³ Darüber hinaus schlossen beide Länder 2010 ein wirtschaftliches Partnerschaftsabkommen ab, das den bilateralen Handel durch drastische Zollsenkungen erleichtern soll. Mit einer stärkeren Hinwendung zum indischen Markt könnte Japan seine Exportabhängigkeit von China verringern. In einer gemeinsamen Stellungnahme begrüßten die

¹⁰⁰ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook 2010 Summary*, Chapter 2: »Regional Diplomacy«, <www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2010/html/index.html>.

¹⁰¹ Gegen Ende des Zweiten Weltkriegs hat die Rote Armee einen im Jahre 1941 geschlossenen Neutralitätspakt gebrochen: Sie besetzte von Norden kommend die südlichen Kurilen bis unmittelbar vor Hokkaido und vertrieb die einheimischen japanischen Fischer. Inzwischen leben keine Japaner mehr auf den Inseln. Ehemalige Bewohner und deren Angehörige haben seit 1986 die Möglichkeit, visafrei die Friedhöfe mit japanischen Gräbern zu besuchen.

¹⁰² Vgl. Malcolm Cook/Thomas Wilkins, *The Quiet Achiever: Australia-Japan Security Relations*, Sydney: Lowy Institute for International Policy, Januar 2011.

¹⁰³ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Joint Declaration on Security Cooperation between Japan and India*, 22.10.2008, <www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/pmv0810/joint_d.html>.

Premierminister beider Länder im Spätherbst 2010 den Beginn von Verhandlungen über eine Zusammenarbeit bei der zivilen Nutzung von Kernenergie.¹⁰⁴ Angesichts der Möglichkeit weiterer indischer Atomtests drohen diese Verhandlungen jedoch zu stocken. Japan ist nach seiner Erfahrung in Hiroshima und Nagasaki strikt gegen jedwede weitere Entwicklung von Kernwaffen, zumal wenn sie, wie im Falle Indiens, außerhalb des NVV-Kontrollregimes stattfindet. Darüber hinaus bleibt abzuwarten, ob sich nach den Vorfällen am japanischen Atomkraftwerk *Fukushima-1* im März 2011 auch in Japan eine Trendwende bei der Nutzung von Kernenergie ergibt, die auch die weiteren japanisch-indischen Verhandlungen beeinflussen würde.

Japan und Südkorea sind trotz immer wieder aufflammender Territorialstreitigkeiten (Takeshima/Dokdo) und – aus koreanischer Sicht – unzureichender Bewältigung der gemeinsamen Vergangenheit¹⁰⁵ enge Handelspartner. Beide fühlen sich von Nordkorea bedroht, beide sind Sicherheitsallianzen mit den USA eingegangen. Das japanische Außenministerium bezeichnete zuletzt die Beziehung zu Südkorea als Kernelement der Asienpolitik Japans.¹⁰⁶ Seit Anfang 2011 bemühen sich Japan und Südkorea erstmals seit Ende des Zweiten Weltkrieges auch um eine engere militärische Zusammenarbeit. Nach Verhandlungen auf Verteidigungsministerebene im Januar 2011 einigte man sich zunächst darauf, gemeinsame militärische Übungen abzuhalten. Ein weitergehender Vorschlag Tokyos sieht zwei Abkommen vor, die Südkorea bis dato zumindest als Diskussionsgegenstand akzeptiert. Im einzelnen handelt es sich um ein Abkommen über die gemeinsame Nutzung militärischer Ausstattung und von Dienstleistungen durch die japanischen und südkoreanischen Streitkräfte sowie um den »Vertrag zur allgemeinen Sicherheit militärischer Informationen«, der es beiden Ländern ermöglichen würde, geheimdienstliche Informationen auszutauschen,

104 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Joint Statement Vision for Japan-India Strategic and Global Partnership in the Next Decade*, 25.10.2010, <www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/pm1010/joint_st.html>.

105 Dies betrifft zum Beispiel Japans Besetzung und Annexion Koreas 1910, die Problematik der sogenannten Trostfrauen, Geschichtsbuchdebatten oder Besuche des japanischen Premiers am Yasukuni-Schrein.

106 Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Saikin no nikkankankei* [Japans jüngste Beziehungen zu Südkorea], Januar 2011, <www.mofa.go.jp/mofaj/area/korea/pdfs/kankei.pdf>.

die Nordkoreas Nuklearprogramm und dessen Massenvernichtungswaffen betreffen.¹⁰⁷

Japans regionaler Multilateralismus

Japans regionale Stärken liegen auf der wirtschaftlichen Ebene. Obwohl mit dem Platzen der sogenannten Wirtschaftsblase Ende der 1980er Jahre Japans wirtschaftlicher Boom beendet wurde, zeigte das Land weiterhin großes wirtschaftliches Engagement, indem es vor allem im unmittelbaren regionalen Umfeld investierte und Handel trieb. Seine asiatischen Nachbarn unterstützte es mit hohen finanziellen Beihilfen. Während der Finanzkrise in Asien 1997 kooperierte Japan eng mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank, setzte aber gleichzeitig im Rahmen der Miyazawa-Initiative auf bilaterale Hilfsprogramme zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage in der Region.¹⁰⁸ Sein damaliger Finanzminister Kiichi Miyazawa forderte die Einrichtung eines asiatischen Währungsfonds, zu dem Japan 100 Milliarden US-Dollar beisteuern wollte. Wegen starker Widerstände Chinas und der USA wurde das Vorhaben jedoch nicht realisiert. Japan stellte einen großen Teil der finanziellen Hilfen für in Not geratene asiatische Staaten zur Verfügung und rückte zum zweitgrößten Geber nach dem IWF auf.¹⁰⁹ Hauptakteure beim Schnüren von Hilfspaketen blieben jedoch der IWF und die USA.¹¹⁰ Japan kam eher eine ergänzende als eine initiiierende Rolle zu, womit es auch insofern kein Problem hatte, als die Maßnahmen von IWF und Weltbank mit seinen nationalen Interessen übereinstimmten.

Während Japan sich traditionell darauf beschränkt hatte, in globalen multilateralen Foren stiller Teilnehmer zu sein, versuchte Tokyo Ende der 1990er Jahre, aktiv zur Entwicklung neuer Institutionen und Prozesse beizutragen, insbesondere in der asiatisch-pazifischen Region. Dabei war ihm daran gelegen, alterna-

107 Rajaram Panda, *Inter-Korea Dialogue versus Japan-South Korea Military Engagement*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA), 14.1.2011 (IDSA Comment), <www.idsa.in/idsacomments/InterKoreaDialogueversusJapanSouthKoreaMilitaryEngagement_rpanda_140111>.

108 Vgl. *Japan Markt* 2/99, Deutsche Industrie- und Handelskammer Tokyo 1999, S. 18–19.

109 Vgl. Juichi Inada, »Responding to the Asian Financial Crisis«, in: Berger/Mochizuki/Tsuchiyama (Hg.), *Japan in International Politics* [wie Fn. 87], S. 151–178 (168).

110 Vgl. ebd., S. 153.

tive regionale Rahmen zu schaffen, die sich von globalen, von den USA gesteuerten Formaten abhoben. Einen Wendepunkt in Japans regionaler Asienpolitik markierte die Hashimoto-Doktrin im Jahr 1997, die sich für eine intensivere Kooperation mit den ASEAN-Staaten aussprach und auf eine »friedliche regionale Koexistenz« abzielte. Konkrete Projekte waren insbesondere die Einrichtung bilateraler Sicherheitspolitik-Foren, multilateraler Kulturaustausch und die Bekämpfung sozialer Probleme in Asien. Seitdem versucht Japan regelmäßig, auf Regierungsebene Dialoge mit den ASEAN-Staaten über wirtschaftliche wie auch politische Themen zu führen. An diesen Ansatz knüpfte Premierminister Koizumi (2001–2006) mit seiner »Initiative für Entwicklung in Ostasien« (IDEA) im Jahr 2002 an. Beim Tokyoter Gipfel im Dezember 2003 war die Rede von einer strategischen Partnerschaft zwischen Japan und ASEAN. Japans Beteiligung an der Chiang-Mai-Initiative (eine Initiative zur Ausweitung bilateraler Swap-Regelungen auf sämtliche APT-Staaten [ASEAN Plus Three]), zu der Japan zusammen mit China den größten Beitrag leistet, aber auch die Beteiligung an der »Asian Bond Market«-Initiative, die 2005 unter den APT-Regierungen aufkam, setzten diesen Trend fort.

Besonders augenfällig sind Japans Bemühungen um sogenannte wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (EPAs), die dazu dienen sollen, seine wirtschaftlichen Beziehungen vor allem in der Region zu stärken.¹¹¹ Die Bestimmungen dieser Abkommen, die ein zentrales Element japanischer Außenwirtschaftspolitik sind, gehen über die üblichen Regelungen von Freihandelsabkommen hinaus. Japan hat mit 14 Ländern EPAs abgeschlossen, unter anderem mit Indien und der ASEAN.¹¹²

Bei den bilateralen Wirtschaftsabkommen kam es jedoch schnell zu einem Wettlauf mit China, das den ASEAN-Staaten im Jahr 2000 seinerseits solche Abkommen anbot. Darüber hinaus warb China für eine Ostasiatische Gemeinschaft im Sinne von ASEAN plus China, Japan und Südkorea (der APT-Gruppe) und machte damit – aus japanischer Sicht – seinen Anspruch auf eine regionale Vormachtstellung geltend. Um dem entgegenzutreten, warb Japan mit Austr-

lien, Neuseeland und Indien drei weitere Demokratien als Mitglieder einer erweiterten APT-Gruppe ein, aus der schließlich der East Asia Summit (EAS) for Regional Community Building bzw. ASEAN+6 hervorging.¹¹³ Tokyo wollte aber nicht nur eine chinesische Vormachtposition in der Gruppe verhindern, sondern indirekt auch den amerikanischen Interessen in der Region zur Geltung verhelfen. In diesem Sinne setzte sich Japan dafür ein, dass die APT-Staaten wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen auch mit Australien, Neuseeland und Indien abschließen.

Nach der globalen Finanzkrise 2008 verstärkte Japan seine Ausrichtung auf Asien und stellte 2008 eine »Wachstumsinitiative« vor, die den Zweck verfolgt, Asiens Wirtschaftskraft bis zum Jahr 2020 zu verdoppeln. In diesem Zusammenhang ist das auf Anstoß Japans gegründete Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA) zu sehen.¹¹⁴ Mit dieser Institution soll eine Art asiatisches Pendant zur OECD geschaffen werden. ERIA, dessen Exekutivdirektor von Japan gestellt wird, hat primär die Aufgabe, Beiträge globaler Institutionen wie der Weltbank, des IWF und der ADB zu ergänzen.¹¹⁵

Für multilaterale Sicherheitsdialoge in der Region setzt sich Japan seit 1991 ein. Der Vorschlag von Außenminister Taro Nakayama, ein Forum für politische Dialoge zum Thema Sicherheit in der Region zu gründen, wurde von einer Initiative des ASEAN Institute of Strategic and International Studies (ASEAN ISIS) aufgegriffen. Schließlich wurde 1993 das ASEAN Regional Forum (ARF) ins Leben gerufen. Aus Sicht Tokyos ist ARF ein Forum, das sich gut dafür eignet, friedliche Beziehungen in der Region zu fördern. Japan zeigte von Anfang an großes Engagement in diesem Gremium. Da vorrangig diplomatische und nichtmilitärische Mittel zum Einsatz kommen, kollidiert das Forum in seinem Handeln nicht mit den Bestimmungen des japanisch-amerikanischen Sicher-

¹¹³ Vgl. Mike Mochizuki, »Dealing with a Rising China«, in: Berger/Mochizuki/Tsuchiyama (Hg.), *Japan in International Politics* [wie Fn. 87], S. 229–258 (245).

¹¹⁴ Vgl. Ministry of Economy, Trade and Industry of Japan, Speech by H.E. Mr. Taro Aso, Prime Minister of Japan, on the Occasion of the 15th International Conference on The Future of Asia: »Overcoming the Economic Crisis to Rekindle a Rapidly Developing Asia«, Tokyo, 21.5.2009, <www.kantei.go.jp/foreign/asospeech/2009/05/21speech_e.html> (eingesehen am 14.4.2011).

¹¹⁵ Vgl. Chong Yuan, *East Asian Integration and Japan's Regional Policy*, The Japan Forum on International Relations, August 2010, S. 17.

¹¹¹ Vgl. Ministry of Economy, Trade and Industry of Japan, *Basic Policy on Comprehensive Economic Partnerships*, November 2010, <www.meti.go.jp/english/policy/external_economy/trade/FTA_EPA/pdf/epa_20101109.pdf>.

¹¹² Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Free Trade Agreement (FTA) and Economic Partnership Agreement (EPA)*, <www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/index.html>.

heitsvertrages und versucht auch nicht, diesen zu ersetzen.¹¹⁶

So ist Japan in einigen sicherheitspolitischen multilateralen Foren vertreten. Hohe finanzielle Beiträge an das Council of Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP) und die Tatsache, dass Japans National Institute for Defence Studies (die Militärakademie) seit 1994 das »Asia-Pacific Security«-Seminar ausrichtet, spiegeln ein deutliches regionales Engagement wider. Für das Format der Sechs-Länder-Gespräche, mit denen die USA, China, Russland, Südkorea und Japan seit 2003 versuchen, eine Denuklearisierung Nordkoreas zu erreichen, beansprucht zwar China gewisse Urheberrechte. Allerdings ist die Idee einer solchen multilateralen Runde vor 2003 auch in Tokyo diskutiert worden. Japan sticht jedoch nicht durch eine herausragende Führungsrolle in diesen Institutionen hervor. Gründe für diese Zurückhaltung liegen in verfassungsrechtlichen und innenpolitischen Einschränkungen einerseits und in der Struktur der Sicherheitsallianz mit den USA andererseits. Klare Priorität haben für Japan bilaterale Sicherheitsmechanismen, sowohl auf politischer/sicherheitspolitischer wie auf wirtschaftlicher Ebene.

Die neuen sicherheitspolitischen Initiativen sind Indiz für drei Entwicklungen bzw. Trends: erstens für Japans allmähliche Öffnung und sein Bemühen, die Rolle eines bloßen Geldgebers abzustreifen; zweitens für seine Fokussierung auf regionale Sicherheit und den Versuch, ein Gegengewicht zu China zu schaffen; drittens für das Bemühen, neben der Sicherheitsallianz mit den USA weitere Elemente einer Sicherheitsarchitektur in der Region zu etablieren.

Während Japan auf politischer Ebene bilaterale Kooperationen priorisiert, stehen auf wirtschaftlicher Ebene multilaterale Institutionen im Vordergrund. Zweifellos ist eine dynamischere ASEAN-Politik in wirtschaftlichen Fragen erkennbar, die sich jedoch auf Japans bilaterale Beziehung zu ASEAN beschränkt, ASEAN als regionale Institution dabei aber nicht fördert. Japans politisches und sicherheitspolitisches Potential, sowohl innerhalb von ASEAN wie in der gesamten Region, ist im Vergleich zu seinem wirtschaftlichen Potential nach wie vor gering. Sein Engagement gilt vorwiegend der wirtschaftlichen Sicherheit der Region und dem Umgang mit nicht-

traditionellen Sicherheitsrisiken (Klima, Umwelt, technische Entwicklungen).

Japans weitere Entwicklung im Rahmen der politischen bzw. sicherheitspolitischen Architektur Ostasiens wird letztlich davon abhängen, welche Relevanz und Macht China in der Region erlangen wird und welche Präferenzen die USA in Ostasien hegen. Japans regionale Außenpolitik bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen »westlichen« und »asiatischen« Herausforderungen, und trotz größeren sicherheitspolitischen Engagements spielt sie nach wie vor keine aktiv gestaltende Rolle, sondern reagiert lediglich auf äußere Ereignisse und Entwicklungen.

Der globale Kontext: Netzwerkpflege im Schatten der USA

Multilateralismus ist der Schlüssel zu Japans Verständnis von Internationalismus.¹¹⁷ Das Land ist in allen wichtigen globalen Regierungsinstitutionen für Belange der Wirtschaft und Politik sichtbar. Nachdem Japan sein internationales Engagement bis in die 1990er Jahre auf finanzielle Beiträge beschränkt hatte, änderte sich das nach den negativen Erfahrungen während des Golfkrieges 1990/91.

Hohe Priorität kommt dabei den Vereinten Nationen (VN) zu. Sie genießen in Japans Bevölkerung großes Ansehen. Die Mehrheit der Japaner ist der Meinung, dass Japan seinen internationalen Beitrag am besten über die VN leisten sollte.¹¹⁸ Japan trägt vor allem zu friedenssichernden Maßnahmen und Entwicklungshilfeprogrammen bei. Seit Inkrafttreten des »Peacekeeping Operations«-Gesetzes von 1992 (PKO) beteiligte sich Japan auch personell an VN-Operationen, so zum Beispiel in Kambodscha (1992–1993) und in Osttimor (2002–2004). Aufgrund konstitutioneller Bestimmungen beschränkt es sich dabei jedoch auf Friedenssicherung und humanitäre Katastrophenhilfe. Wichtigstes Mittel ist nach wie vor die Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA). Japan zahlt seit seinem VN-Beitritt kontinuierlich wachsende Beiträge. Im Jahr 2009 war das Land mit einem Anteil von 17 Prozent der zweitgrößte Geldgeber für VN-Friedenssicherungsmissionen.¹¹⁹ Das Außenminis-

¹¹⁶ Glenn D. Hook et al. (Hg.), *Japan's International Relations: Politics, Economics and Security*, 2. Aufl., London: Routledge, 2005, S. 262.

¹¹⁷ Vgl. Mochizuki, »Japan's Changing International Role« [wie Fn. 87], S. 8.

¹¹⁸ Vgl. Anthony DiFilippo, »Opposing Positions in Japan's Security Policy: Toward a New Security Dynamic«, in: *East Asia*, 20 (2002) 1, S. 107–135.

¹¹⁹ Vgl. Maull, »Japans Entwicklungshilfe« [wie Fn. 90], S. 248.

terium ist bestrebt, Japans Aktivitäten in der Entwicklungshilfe zu verstärken, um auch global einen persönlichen Beitrag zu leisten. Dagegen blockiert das Verteidigungsministerium größere Veränderungen, da es eine exterritoriale Entsendung von Soldaten ablehnt. Rechtliche und politische Einschränkungen erschweren die Zusammenarbeit japanischer Streitkräfte mit anderen VN-Truppen in Krisengebieten.¹²⁰

Ein weiterer Schwerpunkt japanischer Außenpolitik ist die Stärkung des Nichtverbreitungsregimes (NVV) – vor dem Hintergrund von Hiroshima und Nagasaki eine plausible Haltung.¹²¹ Obamas Idee einer nuklearwaffenfreien Welt (2009) findet breite Unterstützung bei Japans Politikern und seiner Bevölkerung.¹²² Auf dieser Linie liegt auch der Entwurf von Premierminister Hatoyama für eine Resolution der VN-Generalversammlung im Oktober 2009. Die Resolution mit dem Titel »Erneute Entschlossenheit für eine vollständige Abschaffung der Kernwaffen« wurde mehrheitlich angenommen, der Entwurf von den USA als »Co-Sponsor« unterstützt.¹²³ Bei der Konferenz der Vereinten Nationen zur Überprüfung des NVV 2010 legte Japan zusammen mit Australien das »Neue Paket von Maßnahmen für eine praktikable nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung« vor. Das Paket enthielt Dokumente zum »Ausbau der Sicherheitsmaßnahmen der IAEA« und zur »Technischen Zusammenarbeit mit der IAEA« sowie ein Arbeitspapier zu »Bildung zum Thema Abrüstung und Nichtverbreitung«. Einzelne Passagen finden sich im aktuellen NVV-Abschlussdokument wieder und können als sichtbare Beiträge Japans zu den NVV-Verhandlungen gelten.¹²⁴ Japan tritt auch für das Inkrafttreten des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBT) ein

und entsendet hochrangige Bevollmächtigte in Staaten, die den CTBT noch nicht unterzeichnet haben.¹²⁵

Schon seit 1990 finden politische Dialoge zwischen Japan und der Nato statt. Japan leistete einen hohen finanziellen Beitrag zu friedenssichernden Operationen im Balkan, die seit Mitte der 1990er Jahre von der Nato geführt werden. 2007 wurde die Partnerschaft auf eine höhere Ebene gehoben, indem beide Seiten ein jährliches Arbeitsprogramm beschlossen: Das sogenannte »individuell zugeschnittene Kooperationsprogramm« (Individual Tailored Cooperation Package, TCP)¹²⁶ bildet nun die Grundlage für die praktische Zusammenarbeit. Mit dem Programm wurde unter anderem der Rahmen geschaffen, der Japans humanitäre Unterstützung für die von der Nato geleiteten Provinz-Wiederaufbauteams in Afghanistan regelte.

Die praktische Zusammenarbeit mit der Nato setzte jedoch erst ein, nachdem Premierminister Shinzo Abe (2006–2007) im Jahr 2007 die japanische Verteidigungsagentur zu einem Verteidigungsministerium aufgewertet und erklärt hatte, dass internationale Friedenskooperation neben territorialer Verteidigung die zweite Säule der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte (SDF) ist. Im Zuge dieser Neuorientierung besuchte Abe als erster japanischer Premierminister den Nordatlantik-Rat und wies mit der bei dieser Gelegenheit gehaltenen Rede die Richtung für eine neue japanische Annäherung an die Nato. Zum gleichen Zeitpunkt wurde das »Nato Global Partnership«-Konzept eingeführt, das auf eine Ausweitung der Partnerschaften abzielte. Im November 2006 verabschiedeten die europäischen Nato-Mitgliedstaaten »umfassende politische Handlungsempfehlungen« (Comprehensive Political Guidance, CPG) für einen erweiterten Ansatz im Krisenmanagement (plus Konfliktprävention, Friedenssicherung und Wiederaufbau). Diese umfassende politische Strategie kam Japan zugute, denn mit der Aufnahme von Wiederaufbaumaßnahmen in das Nato-Konzept eröffneten sich mehr Möglichkeiten für den Einsatz von SDF-Personal, den die japanische Verfassung in anderen militärischen Bereichen nicht gestattet.

Darüber hinaus bietet die Nato als multilaterale Einrichtung Tokyo ein Forum, in dem es mit europäischen Staaten und den USA über sicherheits-

120 Vgl. ebd., S. 252.

121 US-Präsident Harry S. Truman hatte angeordnet, am 6. August 1945 über Hiroshima und am 9. August 1945 über Nagasaki jeweils eine Uranbombe mit einer Sprengkraft von 12 500 Tonnen TNT abzuwerfen. Dabei galt das Interesse hauptsächlich der enormen Sprengkraft. Über die möglichen radioaktiven Folgeschäden gab es noch kein gesichertes Wissen.

122 Vgl. Japanisch-Deutscher Dialog über Nichtverbreitung, »Erklärung des stellvertretenden Außenministers Tetsuro Fukuyama«, 8.3.2010.

123 Vgl. ebd.

124 Botschaft von Japan, *Die NVV-Überprüfungskonferenz*, August 2010 (Neues aus Japan Nr. 69), <www.de.emb-japan.go.jp/naj/NaJ1008/nvv.html> (eingesehen am 14.4.2011).

125 Vgl. Ministry of Foreign Affairs, *Japan's Initiative to Promote the Entry into Force of the CTBT*, <www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/ctbt/initiative0909.html> (eingesehen am 14.4.2011).

126 Nato, *Nato Cooperation with Japan*, <www.nato.int/issues/nato_japan/index.html> (eingesehen am 14.4.2011).

politische Angelegenheiten diskutieren und operationelle Beiträge zu humanitären Wiederaufbaumaßnahmen und zum Krisenmanagement leisten kann.

Als in den 1990er Jahren der Druck auf Japan stärker wurde, sich international mehr zu engagieren, wendete sich Tokyo der Klima- und Umweltpolitik zu. Hier konnte Japan sein finanzielles Potential und technologisches Wissen zur Geltung bringen. Als Gastgeber der dritten UNFCCC Conference of the Parties (COP), aus der 1997 das Kyoto-Protokoll hervorging, profilierte sich Japan als aktives Mitglied im Klimaregime. 1998 gründete die japanische Regierung das »Global Warming Prevention Headquarters« und erließ zahlreiche Richtlinien und rechtliche Bestimmungen zur Emissionsreduktion, auf die man sich im Kyoto-Protokoll geeinigt hatte.¹²⁷ Anders als bei der Sicherheitspolitik, bei der konstitutionelle Hindernisse bestehen, kann die japanische Regierung in der Klima- und Umweltpolitik eine aktive Rolle spielen.

Die jüngsten Klimaverhandlungen zeigen allerdings, dass wichtige Akteure wie China und die USA das Engagement Japans auch in diesem Bereich indirekt bremsen. Obwohl Japan die Umsetzung des Kyoto-Protokolls befürwortete und für weitergehende Maßnahmen plädierte, behindert es mittlerweile die Fortsetzung der Klimaverhandlungen. Auf dem Klimagipfel in Cancún 2010, bei dem ein Nachfolgeabkommen für das im Jahr 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll beschlossen werden sollte, kündigte Japan eine Blockade weiterer Verhandlungen über ein neues Klimaabkommen an. Davon werde es nur absehen, wenn China und die USA als größte Verursacher von Treibhausgasen einbezogen werden. Während Entwicklungsländer, China eingeschlossen, die Fortgeltung des Kyoto-Protokolls wünschen, strebt Japan im Verbund mit Russland und Kanada ein Abkommen an, das auch Schwellenländer verpflichtet. Japan verweist darauf, dass im Kyoto-Protokoll lediglich 30 Prozent der Treibhausgasemissionen erfasst sind. Darum verlangt es, dass Länder wie China und die USA in weiterführenden Klimaverhandlungen rechtlich bindende Zusagen geben.¹²⁸ Da in diesem Punkt kaum gesell-

schaftlicher Widerstand aus Japan zu erwarten ist, gestattet sich Japan, eine Position einzunehmen, die erstmals im Gegensatz zu jener der USA steht. Tokyos Forderungen für weitere Klimaverhandlungen spiegeln indessen auch eher das nationale Interesse Japans wider, gegenüber China und weiteren Industriestaaten wettbewerbsfähig zu bleiben, als das Anliegen, die Klimaverhandlungen im eigentlichen Sinne voranzubringen.

Japans multilaterales Engagement beschränkt sich global nach wie vor auf finanzielle Leistungen. Viele haben erwartet, dass Japan eine führende Rolle bei der Koordinierung der internationalen Geber und der Entwicklung besserer multilateraler Rahmenbedingungen in Asien übernimmt. Seit Anfang der 2000er Jahre versucht Tokyo, diesen Erwartungen zu entsprechen, erhöht dafür aber wiederum nur seine finanziellen Beiträge. Japan ist im IWF zweitgrößter Beitragszahler und besitzt, auch nach der Reform 2010, sowohl im IWF als auch in der Weltbank nach den USA den zweithöchsten Stimmenanteil.¹²⁹ Als ständiges Mitglied des Pariser Clubs, der sich mit staatlichen Forderungen gegen zahlungsunfähige Staaten befasst, hat Japan internationalen Einfluss. 2003 war das Land mit 4 Milliarden US-Dollar unter den 19 ständigen Mitgliedern des Clubs der größte Gläubiger des Irak.¹³⁰ Auch unter den Finanziers der Asian Development Bank zahlt Japan die höchsten Beiträge.

Japan wird in seiner Außenpolitik auf regionaler, aber auch auf globaler Ebene zwischen »westlichen« und »asiatischen« Herausforderungen lavieren. Trotz seines weitreichenden wirtschafts- und sicherheitspolitischen Engagements handelt Japan eher komplementär zu bestehenden Ordnungen und reagiert auf äußere Geschehnisse statt initiativ zu sein.

Noch ist offen, welche mittelfristigen Auswirkungen die Ereignisse des 11. März 2011 und die Katastrophe von *Fukushima* auf Japans regionales wie globales Engagement haben werden. Aufgrund seiner

¹²⁷ Vgl. Hook et al. (Hg.), *Japan and Global Institutions* [wie Fn. 116], Part V: »Japan and Global Institutions«, S. 381.

¹²⁸ Die Volksrepublik hat das Protokoll zwar unterzeichnet und ratifiziert, aber für China als sogenanntes Annex-2-Land ergeben sich daraus keine Verpflichtungen. Vgl. hierzu Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan's Position Regarding the Kyoto Protocol*, Dezember 2010, <www.mofa.go.jp/policy/environment/warm/cop/kp_pos_1012.html> (eingesehen am 14.4.2011).

¹²⁹ Vgl. IMF, *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*, <www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm#j> (eingesehen am 14.4.2011), sowie International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), *Subscriptions and Voting Power of Member Countries*; International Development Association (IDA), *Voting Power of Member Countries* – als Quellen für eine Grafik der Bundeszentrale für politische Bildung, März/April 2009: <www.bpb.de/files/Q8F3UO.pdf> (eingesehen am 14.4.2011).

¹³⁰ »Japan ›Willing to Forgive‹ Iraq Debt«, in: CNN (online), 28.12.2003, <http://articles.cnn.com/2003-12-28/world/japan.baker.iraq_1_iraq-debt-paris-club-iraqi-debt?_s=PM:WORLD> (eingesehen am 14.4.2011).

Exportabhängigkeit ist ein weiteres internationales Engagement für das Land jedenfalls unverzichtbar. In der Energiepolitik wird sich zeigen, ob ein Ausstieg aus der Kernenergie, der immerhin möglich erscheint, eher in Richtung Kooperation oder eher in Richtung Konkurrenz auf den globalen Märkten wirken wird.

Ausblick: Partner mit Einschränkungen

Das 21. Jahrhundert mag zwar wirtschaftlich von asiatischen Volkswirtschaften geprägt werden, aber wohl nicht politisch. Denn politische Ordnungsvorstellungen der asiatischen Staaten sind bislang nur in Umrissen zu erkennen. China und Indien hatten in den 1950er und 1960er Jahren durchaus eigene Vorstellungen von der internationalen und regionalen Ordnung, die zum Beispiel in der Bewegung der Blockfreien Staaten zum Ausdruck kamen. Im regionalen Kontext unterstützte China bis in die 1970er Jahre eine Reihe kommunistischer Aufstandsbewegungen in Süd- und Südostasien. Indien versuchte im selben und im folgenden Jahrzehnt, seine Ordnungsvorstellungen in Südasien durchzusetzen. Während beiden Ländern die wirtschaftlichen und politischen Mittel zur Durchsetzung ihrer Interessen fehlten, verfügte Japan zwar über die nötige Wirtschaftskraft, ließ aber entsprechende politische Vorstellungen vermissen.

Grad und Charakter der Integration der drei Staaten in das Geflecht internationaler Institutionen stellen sich sehr unterschiedlich dar. China hat als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat und als anerkannte Atomkraft im NVV sicherlich die größte internationale Bedeutung. Japan spielt als weltweit drittstärkste Volkswirtschaft aufgrund seines großen wirtschaftlichen und finanziellen Engagements in regionalen und internationalen Organisationen eine wichtige Rolle. Indien fehlen bislang sowohl der globale Status als auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Die Verstetigung der G20 wird deshalb von Indien begrüßt, weil es damit erstmals einen Platz in einer exklusiven internationalen Institution erhält.

Seit der wirtschaftlichen Öffnung Chinas Ende der 1970er Jahre und der Liberalisierung in Indien nach 1991 verfolgen alle drei Staaten eine Politik der Weltmarktintegration und Exportförderung. Das gemeinsame Interesse an einer liberalen internationalen Ordnung, die in China und Indien explizit im Dienste der nationalen Entwicklung und Modernisierung steht, lässt bislang wenig Raum für konkurrierende Ordnungsvorstellungen. Am nächsten kommt einer solchen Vorstellung die chinesische Idee von einer harmonischen Welt, wohingegen Indiens Forderung nach einer Demokratisierung des internationalen

Systems eher den Wunsch nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat, nicht aber nach einer neuen internationalen Ordnung widerspiegelt.

Obwohl Indien als größte Demokratie und China als größter autoritärer Staat gilt, spielt die Verbreitung der mit diesem Status verbundenen politischen Ideen in ihren Außenpolitiken bislang kaum eine Rolle. Indien wie Japan unterstützen demokratische Institutionen zumeist einzig über den Umweg von VN-Organisationen. Chinas Engagement in vielen Staaten Asiens und Afrikas ist eher von außenwirtschaftlichen Interessen und weniger von dem Streben nach Verbreitung des Sozialismus chinesischer Prägung geleitet.

Im regionalen Kontext zeigt sich ein ähnliches Bild. Die wirtschaftlichen Interessen, unter dem Zugzwang der Erfordernisse nationaler Entwicklung und Modernisierung, bestimmen die chinesische und indische Politik. Beide Staaten versuchen die regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit durch Handelsvereinbarungen oder die Gewährung einseitiger Vergünstigungen für schwächere Nachbarstaaten zu fördern. Aus der engen wirtschaftlichen Interdependenz in Nordost- und Südostasien haben sich bislang jedoch kaum Effekte ergeben, die sich auf die verschiedenen nationalen und territorialen Konflikte mildernd auswirken. Japan bemüht sich zwar im regionalen Rahmen darum, dass demokratische Staaten stärker zusammenarbeiten, nicht jedoch explizit um Demokratieförderung.

Das augenfällige Unvermögen der asiatischen Mächte, eigene regionale oder globale Ordnungsvorstellungen zu formulieren, relativiert auch die Szenarien einer multipolaren Welt. Der Charme der »Polarität« liegt ja nicht in der militärischen Stärke oder der Wirtschaftskraft begründet, sondern in den ideellen/ideologischen Vorstellungen der Staaten und ihren Fähigkeiten, diese Vorstellungen durchzusetzen. Die gemeinsame politische Wertebasis, die westliche Staaten gerne im Verhältnis zu den Demokratien Indien und Japan herausstellen, sollte nicht als Gleichklang außenpolitischer Interessen missverstanden werden. Indien folgt dem westlichen Konzept individueller Menschenrechte, lehnt zumeist aber Sanktionen selbst gegen autoritäre Staaten, die diese Rechte missachten, als Einmischung in innere Angelegen-

heiten ab. Obwohl China keine westlichen Werte vertritt, gibt es doch zahlreiche gemeinsame Ziele für die internationale Finanz- und Wirtschaftsarchitektur.

Daraus ergeben sich auch zukünftig Möglichkeiten der Zusammenarbeit, die durch die strategischen Partnerschaftsabkommen mit China, Indien und Japan in den letzten Jahren bereits intensiviert wurde. Deren Intensität wird davon abhängen, inwieweit es gelingt, in den unterschiedlichen Politikfeldern mit den drei Ländern gemeinsame Interessen zu finden.

Mit China und Indien ist eine engere Zusammenarbeit bei VN-Einsätzen und Abrüstungsbemühungen möglich. Für beide gilt grundsätzlich, dass sie nur VN-mandatierte Einsätze mittragen. Japan präferiert ebenfalls VN-mandatierte Einsätze, ist jedoch als Allianzpartner der USA unter Umständen auch zu anderen Koalitionen bereit. Der NVV wird von Japan traditionell unterstützt, was eine intensive Zusammenarbeit in der Nichtverbreitung ermöglicht. Indien teilt aufgrund seiner eigenen Traditionen das Ziel einer atomwaffenfreien Welt (Global Zero). Angesichts der deutlich größeren Nuklearwaffenarsenale der etablierten Atommächte und seiner Doktrin der minimalen nuklearen Abschreckung dürfte Indien aber nicht gewillt sein, sich an konkreten Abrüstungsverhandlungen zu beteiligen. Ob China sich in solche Verhandlungen einbeziehen lassen wird, hängt vom weiteren Vorgehen der USA und Russlands ab.

Wegen ihrer hohen Wachstumsraten und als energiepolitische »Nachzügler« haben Indien und China ein großes Interesse an einer Kooperation zur Steigerung der Energieeffizienz. Für beide Staaten ist auch die Zusammenarbeit mit Deutschland und der EU in den Bereichen Klima, Umwelt und Technologie sehr attraktiv. Allerdings versprechen bei Klima und Umwelt konkrete bilaterale Gesprächs- und Zusammenarbeitsangebote mehr Erfolg als der Versuch, die beiden Schwellenländer in den internationalen Klimaverhandlungen auf die eigene Linie einzuschwören. Anstatt auf verbindlichen internationalen Vorgaben zu beharren, bietet die bilaterale Zusammenarbeit sowohl für die deutsche als auch für die europäische Seite zahlreiche konkrete Anknüpfungspunkte.

Alle drei Staaten räumen der Stabilität der globalen Handels- und Finanzordnung höchsten Stellenwert ein. China und Indien wollen mehr Mitsprache in Weltbank und IWF, worin sie nicht nur rhetorisch unterstützt werden sollten. Da beide die G20 als Fortschritt gegenüber der G7/8 begrüßen, lassen sich Kooperation und Koordination in diesem Rahmen deutlich ausbauen. Auch Japan unterstützt den G20-

Prozess, misst aber unabhängig davon der G8 größere Bedeutung bei. Als neues Format muss die G20 ihre Leistungsfähigkeit erst noch unter Beweis stellen.

Die Irritationen im Bereich von Global-Governance-Institutionen rühren in vielen Fällen vermutlich daher, dass China und Indien als neue Spieler nicht zwangsläufig eigene Werte, auf jeden Fall aber ihre eigenen Interessen vertreten. Globales Regieren wird insofern deutlich schwieriger. Denn die Interessen chinesischer Wanderarbeiter müssen in globale Lösungen ebenso Eingang finden wie die Interessen indischer Kleinbauern, amerikanischer Baumwollfarmer und europäischer Fischer. China wäre als einziger der drei Staaten vermutlich dazu in der Lage, den Aufbau eigener internationaler Organisationen unter seiner Führung in Angriff zu nehmen. Erst wenn es sich dazu anschickt, ergäben sich ernsthafte Risse im Geflecht globaler Institutionen.

Abkürzungen

ABMI	Asian Bond Market Initiative
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APT	ASEAN Plus Three
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASEAN ISIS	ASEAN Institute of Strategic and International Studies
ASEM	Asia-Europe Meeting
BASIC	Brasilien, Südafrika, Indien und China
BIMSTEC	Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (vor 2004: Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka and Thailand Economic Cooperation)
BJP	Bharatiya Janata Party
BNP	Bangladesh Nationalist Party
BRIC	Brasilien, Russland, Indien und China
CO ₂	Kohlendioxid
COP	Conference of the Parties
CPG	Comprehensive Political Guidance
CPI-M	Communist Party of India (Marxist)
CSCAP	Council of Security Cooperation in the Asia Pacific
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn)
DPJ	Demokratische Partei Japans
EAS	East Asia Summit
ECFA	Economic Cooperation Framework Agreement (VR China, Taiwan)
EPA	Economic Partnership Agreement
ERIA	Economic Research Institute for ASEAN and East Asia
EU	Europäische Union
FTA	Free Trade Agreement
G2	Gruppe der Zwei (China, USA)
G4	Brasilien, Deutschland, Japan und Indien

Abkürzungen

G5	Frankreich, Deutschland, Japan, USA und Großbritannien
G7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
G8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
G20	Gruppe der 20 (Gipfeltreffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs angesichts der Finanzkrise ab 2007 [»Weltfinanzgipfel«])
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IBSA	India, Brazil and South Africa Dialogue Forum
ICNND	International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament
IDA	International Development Association
IDEA	Initiative for Development in East Asia
IDS	Institute for Defence Studies and Analyses (New Delhi)
IEA	Internationale Energie-Agentur
IORARC	Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDP	Liberaldemokratische Partei Japans
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
MDG	Millennium Development Goals
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NDPG	National Defense Program Guidelines (Japan)
NIDS	The National Institute for Defense Studies (Tokyo)
NSG	Nuclear Suppliers Group
NVV	(Nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag
O5	<i>Outreach</i> -Staaten
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PKO	Peacekeeping Operations
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SAFTA	SAARC Free Trade Arrangement
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SDF	Self Defence Forces (Japan)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Solna)
SZR	Sonderziehungsrechte
TAC	Treaty of Amity and Cooperation
TCP	Tailored Cooperation Package
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNISCI	Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (Madrid)
UPA	United Progressive Alliance
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organization