

Die amerikanische Chinapolitik: Interessen und Einflussfaktoren seit 1989.

Hausarbeit zur Erlangung des Akademischen Grades eines
Magister Artium (M.A.)

vorgelegt dem Fachbereich Sozialwissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

von:
Tobias Daniel
Rheinstraße 32
55543 Bad Kreuznach

Mainz, 10. April 2000

Inhaltsverzeichnis

Kapitel	Seite
1. Einleitung	4
1.1. Fragestellung und Vorgehensweise	4
1.2. Theoretische Überlegungen	6
2. Konstitutionelle Rahmenbedingungen	10
2.1. Selbstverständnis und Leitideen in der US-Außenpolitik	10
2.2. Exekutive und Legislative im außenpolitischen Entscheidungsprozess	13
2.3. Die Rolle von Interessengruppen und öffentlicher Meinung	21
2.4. Die Praxis der US-Außenpolitik seit 1945	27
3. Historischer Rückblick	33
3.1. Die Phase der gegenseitigen Nichtanerkennung (1945-1972)	33
3.1.1. Von den Anfängen bis 1949	33
3.1.2. Die Phase von 1949 bis 1972	38
3.2. Die Phase der „strategischen Zusammenarbeit“ (1972-1989)	42
3.2.1. Die Phase von 1972 bis 1979	43
3.2.2. Die vertraglichen Grundlagen	43
3.2.3. Strategische und wirtschaftliche Aspekte	44
4. Die Gestaltung der Chinapolitik in den neunziger Jahren	56
4.1. Strategische Zusammenarbeit	56
4.1.1. Militärische Kooperation	56
4.1.2. Die Frage der Nonproliferation	59
4.1.3. Chinas Militärpolitik und die Frage einer Bedrohung	62
4.1.4. Internationale Zusammenarbeit	66
4.2. Das Dreiecksverhältnis USA – China – Taiwan	70
4.2.1. Die Beziehungen zwischen China und Taiwan	71
4.2.2. Die Beziehungen zwischen den USA und Taiwan	78
4.3. Die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen	88

4.3.1.	Die Ausgangslage zu Beginn der neunziger Jahre	89
4.3.2.	Die Diskussion um die Meistbegünstigungsklausel (MFN)	93
4.3.3.	Die Interessen der USA in Hongkong	102
4.3.4.	Die Frage der Urheberrechte und der WTO-Mitgliedschaft Chinas	106
4.3.4.1.	Der Konflikt um die Urheberrechte	106
4.3.4.2.	Die Aufnahme Chinas in die WTO und die Rolle der USA	108
4.4.	Die Debatte um die Menschenrechte	109
4.4.1.	Menschenrechtskonzeptionen	110
4.4.1.1.	Die Menschenrechtspolitik der Vereinigten Staaten	111
4.4.1.2.	Das Menschenrechtsverständnis Chinas	113
4.4.2.	Die Menschenrechtsdiskussion in den USA	116
4.4.2.1.	Die Reaktionen in den USA auf die Ereignisse von 1989	117
4.4.2.2.	Die Debatte um die Menschenrechte in den neunziger Jahren	120
4.4.2.3.	Die USA und die Tibet-Frage	127
5.	Schlussbetrachtungen und Zukunftsszenarien	130
6.	Quellen- und Literaturverzeichnis	134
6.1.	Dokumente	134
6.2.	Aufsätze und Monographien	139

1. Einleitung

1.1. Fragestellung und Vorgehensweise

Die revolutionären Umwälzungen in Osteuropa 1989/90 und die Selbstauflösung der Sowjetunion am 31. Dezember 1991 hatten für die Vereinigten Staaten eine weitaus größere Bedeutung als das Ende des Zweiten Weltkrieges im Jahre 1945. Der Weltführungsanspruch der USA, der sich bis 1945 herausgebildet hatte, wurde nun „durch den Ost-West-Konflikt in die Form hegemonialer Führung einer Teilwelt im Konflikt mit einem Herausforderer gegossen.“ Mit dem Sieg der USA in diesem Konflikt entfiel somit nicht nur ein Ziel ihrer Außenpolitik, sondern die Grundlage der Weltpolitik schlechthin. Allerdings befand sich unter den zahlreichen Szenarien, die man in Washington für die verschiedenen Entwicklungen des Kalten Krieges erarbeitet hatte, keines für den Fall eines Sieges. Mit dem Ende des Kommunismus in Osteuropa, der Wiedervereinigung Deutschlands und der Auflösung der UdSSR standen die USA nun vor der Aufgabe, ihre außenpolitischen Interessen und Zielsetzungen binnen kürzester Zeit den neuen weltpolitischen Gegebenheiten anzupassen.¹

Nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes gewann auch die asiatisch-pazifische Region aufgrund ihres dynamischen Wirtschaftsaufschwungs große Bedeutung. Besonders der chinesische Markt besitzt seit dem Beginn der Reformpolitik durch die KP-Führung zu Beginn der achtziger Jahre eine große Anziehungskraft für die westlichen Industriestaaten. Dabei stand auch die VR China vor der Aufgabe, nach den Ereignissen von 1989/90 ihre Rolle „in der Weltpolitik neu zu definieren und eine entsprechende außenpolitische Strategie zu entwickeln.“² Als einzig verbliebene Weltmacht standen die USA nun vor der Herausforderung, China als aufstrebende regionale Großmacht zu akzeptieren und in die internationale Politik sowie in die internationalen Gremien zu integrieren. War die Chinapolitik der Vereinigten Staaten bis 1989 noch von „realpolitisch“ und strategisch definierten Interessen bestimmt, war Washington nun gezwungen, die Politik gegenüber China den veränderten Konstellationen anzupassen. Neue Themen wie die Menschenrechtspraxis der chinesischen Führung und die Demokratisierung Chinas, zentrale Wirtschaftsfragen wie die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel, sowie die Zukunft Taiwans bestimmen nun die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und China. Der innenpolitische Konsens in der US-Chinapolitik hatte sich weitgehend aufgelöst, neue Akteure begannen sich nun für China zu interessieren. Dabei kann von der Annahme ausgegangen werden, dass die Debatte um die „richtige“ Chinapolitik recht kontrovers geführt wird. Darüber hinaus ist das Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der VR China nicht nur Gegenstand der innenpolitischen Diskussion, sondern auch von internationaler Bedeutung, haben diese doch vielfach eine Vorreiterrolle für andere Staaten.³

¹ Vgl. Czempiel, Ernst-Otto: Weltordnung statt Eindämmung – Auf der Suche nach einem neuen Selbstverständnis amerikanischer Außenpolitik, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 1.

² Gu Xuewu: Die Volksrepublik China zwischen den Supermächten: 1949-1989, in: Carsten Herrmann-Pilath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 351). Bonn 1998, S. 513.

³ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. Wie Amerika unter Präsident Bush die Beziehungen ge-

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich nun mit den Interessen und Einflussfaktoren der US-Chinapolitik nach 1989. Ziel soll es sein, die Rolle und Bedeutung der einzelnen Institutionen sowie der verschiedenen Interessengruppen zu beleuchten, wobei auch die bilateralen Aspekte nicht zu kurz kommen sollen. Folgende Fragestellung dient dabei als Grundlage für diese Arbeit:

- ⌚ Wie gestaltet sich die Chinapolitik der Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren?
- ⌚ Welche Einflussfaktoren sind von Bedeutung?
- ⌚ Welche Rolle nehmen die Administration und der Kongress in der Gestaltung der Beziehungen zu China ein?
- ⌚ Welchen Einfluss haben Interessengruppen, Lobbies und die öffentliche Meinung auf die Gestaltung der US-Chinapolitik?
- ⌚ Was sind die außenpolitischen Zielsetzungen und Interessen der USA gegenüber China und kann man überhaupt von einer einheitlichen Chinapolitik sprechen?
- ⌚ Wie gestalten sich die bilateralen Beziehungen zwischen beiden Ländern?

Zu Beginn der Arbeit soll zunächst ein Überblick über die wichtigsten innenpolitischen Akteure sowohl in beiden Ländern gegeben werden. Im Anschluss daran soll ein historischer Rückblick über die sino-amerikanischen Beziehungen zwischen 1945 und 1989 folgen. Der Schwerpunkt der Arbeit wird allerdings in der Behandlung der einzelnen bilateralen Problemfelder liegen. Im einzelnen werden neben zentralen Wirtschaftsfragen (Diskussion um die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel, die Einhaltung der Urheberrechte in China und eine mögliche Mitgliedschaft Chinas in der WTO), die Bedeutung der Menschenrechte sowie wichtige strategische Fragen (Zusammenarbeit der USA und der Volksrepublik in globalen und regionalen Fragen und insbesondere das Dreiecksverhältnis China – USA – Taiwan) erörtert werden.

Im wesentlichen stützt sich die Arbeit auf Sekundärliteratur. Besonders zu nennen sind dabei ein Aufsatz von Nancy Bernkopf Tucker und eine Abhandlung von Robert Garson, welche die Beziehungen zwischen den USA und China aus der historischen Perspektive betrachten⁴. Mit den innenpolitischen Voraussetzungen in den USA und China beschäftigt sich eine Studie von Herbert Dittgen⁵. Mit den aktuellen bilateralen Problemfeldern zwischen China und den Vereinigten Staaten behandeln eine Aufsatzsammlung von Barber B. Condale und John C. Whitehead sowie eine Studie von Günter

staltete (Edition Cathay, Band 36). Bochum 1998, S. 4-5.

⁴ Bernkopf Tucker, Nancy: China and America 1941-1991, in: Foreign Affairs, Volume 70, Winter 1991, S. 75-92.

Garson, Robert: The United States and China since 1949. A troubled affair. London 1994.

⁵ Dittgen, Herbert: Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. Außenpolitik in den Vereinigten Staaten. Paderborn, München, Zürich 1998.

Kast⁶. Ein besonderes Augenmerk auf die Rolle von Interessengruppen und Institutionen in der US-Chinapolitik legen die Studien von Robert G. Sutter und Oliver Blank⁷. Neben der Sekundärliteratur werden aber auch relevante Dokumente (völkerrechtliche Verträge und Abkommen, Hearings, Statements usw.) hinzugezogen.

1.2. Theoretische Überlegungen

Bereits in den sechziger Jahren wurde in der Politikwissenschaft die Frage diskutiert, ob und welche Werturteile in die wissenschaftliche Analyse eingeführt werden sollten. Im Rahmen dieses „Werturteilsstreits“ führten die Anhänger einer kritischen und wertorientierten Wissenschaft den Begriff des erkenntnisleitenden Interesses ein. Mittels dieses Begriffes können zunächst Kriterien für die Entwicklung wissenschaftlicher Fragestellungen und die Bewertung der gewonnenen Untersuchungsergebnisse abgeleitet werden. Darüber hinaus erlaubt dieser Begriff aber auch die Konstruktion alternativer und utopischer Ordnungsmodelle, Idealtypen und praktischer Reformpolitik. Die Wahl eines erkenntnisleitenden Interesses kann sowohl historisch als auch religiös, aber nicht logisch begründet werden. In den Internationalen Beziehungen wurde der Werturteilsstreit erst in den siebziger Jahren ausgetragen, der sich dann aber besonders auf den Friedensbegriff konzentrierte. Dabei übernahm die realistische Schule die von der Politik vorgegebenen Handlungsmaximen und beschränkte ihre Kritik auf Kosten-Nutzen-Verhältnisse, Ziel-Mittel-Relationen und allgemeine Zweckrationalität. Diese stellte vor allem das Gleichgewicht der Mächte und den Begriff der Macht in den Mittelpunkt ihrer Theorie. Sie steht in einer langen geistesgeschichtlichen Tradition und hat ihre Vorgänger in der politischen Philosophie. Als Hauptvertretern der Realistischen Schule sind Hans J. Morgenthau, Georg Schwarzenberger, Edward H. Carr und Robert E. Osgood zu zählen, die sich insbesondere in ihrer Betrachtungsweise und Themenstellung unterscheiden. Gemeinsam ist ihnen jedoch ein eher skeptisches Menschenbild, das sich „auf die von Reinhold Niebuhr entworfenen theologisch-antropologischen Grundlagen des menschlichen und des Verhaltens von Gruppen beruft.“⁸

Die Entstehung der Realistischen Schule verlief dabei auf zwei Wegen: einem ereignisgeschichtlichen und einem wissenschaftsgeschichtlichen Weg. Die ereignisgeschichtliche Sichtweise führt die Wiederentdeckung des Staates als Akteur der internationalen Politik und Staatengemeinschaft als Analysegegenstand auf die tiefgreifenden Veränderungen der internationalen Kräftekonstellation in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre zurück. Ihre Handlungen sind dabei „aus dem Zusammenspiel von Macht,

⁶ Condalle, Barber B./John C. Whitehead (Hrsg.): United States and China at a Crossroads. Lanham 1995.
Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? Amerikanische Chinapolitik und die Suche nach einer neuen Strategie für Ostasien (Münchner Beiträge zur Geschichte und Gegenwart der Internationalen Politik, Band 5). Münster 1997.

⁷ Sutter, Robert G.: U.S. Policy toward China. An introduction to the role of interest groups. Lanham 1998.
Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992.

⁸ Vgl. Lehmkuhl, Ursula: Theorien Internationaler Politik. Einführung und Texte (Hand- und Lehrbücher der Politikwissenschaft). München, Wien 1997, S. 2/3.

nationalem Interesse und Streben nach Sicherheit zu erklären.“ Die wissenschaftsgeschichtliche Sichtweise konzentrierte sich seit Beginn der zwanziger Jahre vor allem auf die systematische Aufarbeitung der Ursachen für die Defekte des internationalen Systems. Mit der Etablierung autoritärer Regime in Europa und Asien in den dreißiger Jahren rückte insbesondere der Aspekt der Vermeidung von militärischen Konflikten als Forschungsgegenstand in den Vordergrund. Aus dieser praxisorientierten Sichtweise entwickelte Hans J. Morgenthau die Lehre der Realistischen Schule, die in den vierziger und fünfziger Jahren zur maßgeblichen Theorie der internationalen Beziehungen heranwuchs. Diese basierte auf dem Modell eines offenen und multipolaren Staatensystems, das jeder zentralen Entscheidungs- und Sanktionsmöglichkeit entbehrt und sich in dem Naturzustand der Anarchie befindet. Der alleinige Träger der internationalen Politik ist „der souveräne Nationalstaat, der keiner übergeordneten rechtssetzenden Macht unterworfen ist.“ Konflikte sind dabei unausweichlich, da jeder Staat sein nationales Interesse gegenüber anderen Ländern durchzusetzen sucht. Demnach ist die internationale Politik ein Nullsummenspiel, d.h. was ein Staat an Ressourcen, Territorien, Macht und Einfluss gewinnt, geht stets zu Lasten anderer. Dem Begriff des Nationalinteresses, der wiederum eng an den Begriff der Macht und des Machtgleichgewichts gekoppelt ist, kommt daher in der realistischen Sichtweise der internationalen Beziehungen eine Schlüsselposition zu. Die Durchsetzung einer am nationalen Interesse orientierten Außenpolitik ist wiederum von den jeweiligen Machtressourcen eines Nationalstaates abhängig. Das Machtpotential ergibt sich dabei aus der Summe folgender Faktoren:

- ⌚ Geographische Lage,
- ⌚ Natürliche Ressourcen,
- ⌚ Industrielle Kapazität,
- ⌚ Bevölkerungsgröße,
- ⌚ Nationalcharakter und „nationale Moral“,
- ⌚ Qualität der Diplomatie,
- ⌚ Legitimität der Regierung.⁹

Macht kann allerdings nur ausgeübt werden, wenn ein entsprechender Gegenpart vorhanden ist; ein Konflikt alleine konstituiert sich in diesem Zusammenhang noch keine Machtbeziehung. So kann man erst von einer Machtbeziehung sprechen, wenn ein Interessenkonflikt zwischen zwei oder mehreren Gruppen, Institutionen oder Personen besteht und sich darüber hinaus ein Beteiligter mit seinen Vorstellungen durchsetzen muss.

Die Realistische Schule geht davon aus, dass sowohl Politik als auch Gesellschaft von objektiven und transepochal gültigen Grenzen beherrscht werden. Basierend auf dieser Grundprämisse werden fünf Grundthesen vertreten, die sowohl das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse als auch die politische Praxis beeinflussen:

⁹ Vgl. dies. S. 71-73.

1. Menschliches Handeln ist eingebunden in einen ständigen Widerspruch von Norm und Realität, von Wollen und Vollbringen, sowie von erfolgreicher Beherrschung und „Ohnmacht in der Beherrschung des Selbst“.
2. Der Widerspruch zwischen der schöpferischen und zerstörerischen Verwirklichungsmöglichkeit der menschlichen Freiheit erzeugt einen Angstzustand, dem gegenüber man durch die individuelle und kollektive Machtvermehrung Sicherheit zu gewinnen hofft.
3. Das menschliche Unvermögen, fortwährend normgerecht zu handeln, impliziert die Herrschaft unvollkommener Machthaber und den Missbrauch von Menschen als bloßes Mittel des Machtstrebens der Herrschenden.
4. Politisches Handeln orientiert sich nicht an Idealen, sondern am Eigeninteresse der Handelnden.
5. Unmittelbares Ziel der Politik ist stets die Macht, d.h. sie versucht entweder Macht zu erhalten, zu vermehren oder zu demonstrieren.

Auf diesen Grundthesen basierend geht die Realistische Schule „davon aus, dass es im Interesse der nationalstaatlichen Akteure liegt, zur Bewahrung einer günstigen Ausgangsposition im Nullsummenspiel des internationalen Wettbewerbs ihre Machtmittel stets einsatzbereit zu halten, sie zu vermehren und dem technischen Fortschritt anzupassen, um so gegenüber ihrer Umwelt eine zusätzliche Menge an Macht zu gewinnen.“¹⁰

Diese Grundannahmen haben in der Folgezeit zahlreiche Anknüpfungspunkte für weitere theoretische Diskussionen, allen voran der Neorealismus, welcher sich vor allem um die Ausdifferenzierung des Machtbegriffs bemüht. Weniger diffus ist jedoch die theoretische Beschäftigung mit dem Sicherheitsdilemma in der internationalen Politik. Aus realistischer Sicht ergeben sich daher folgende Annahmen:

1. Politik wird als ein Wettbewerb autonomer nationalstaatlicher Akteure betrachtet, der vor allem auf den Erhalt, die Ausweitung oder die Demonstration von Macht ausgerichtet ist.
2. Dieser Wettbewerb findet auf einer Ebene statt, in der Sicherheit und Überleben eines Nationalstaates einen gemeinsamen Nenner darstellen.
3. Das Streben der einzelnen Akteure, durch Stärkung der eigenen Macht gegenüber anderen „einen Zugewinn an Macht zu erhalten, führt nicht nur zu einem latenten Unsicherheitsbewußtsein, sondern auch zu einer tieferen Verstrickung in ein Sicherheitsdilemma.“¹¹

Die Gestaltung von Macht und Außenpolitik ist jedoch auch von der innenpolitischen Ausgangssituation des jeweiligen Nationalstaates abhängig. Die innenpolitische Machtkonstellation und das Zusammenwirken einzelner Akteure ist maßgeblich für die Gestaltung der Außenpolitik. Die USA sind ein einzigartiges Beispiel für dieses Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure. Zwei Besonderheiten sind dabei bei der Betrachtung der US-Außenpolitik von Bedeutung: die moralische Orientierung und die Rolle der öffentlichen Meinung. Eine Darstellung der Besonderheiten der US-Außenpolitik

¹⁰ Vgl. dies. S. 74/75.

¹¹ Vgl. dies. S. 76.

muss daher in der Darstellung der politischen Institutionen, des gesellschaftlichen Umfeldes und der politischen Kultur beginnen, haben doch die Verfassungsväter „in bewusster Abkehr von der europäischen Verfassungstheorie die Exekutive nicht mit einer Prärogative in der Außenpolitik ausgestattet.“¹² Ein Hauptkennzeichen des US-Regierungssystems ist demnach nicht die Machtkonzentration auf eine bestimmte Institution, sondern die Machtdiffusion. Diese ermöglicht dem Kongress nicht nur eine formelle Kontrolle der Außenpolitik, sondern auch dessen Mitsprache und Initiative. Zudem ist die außenpolitische Entscheidungsfindung durch den besonders heterogenen und segmentierten Charakter der Gesellschaft in den Vereinigten Staaten geprägt. Im Vergleich zu Europa ist die politische Elite in den USA weitaus facettenreicher sowie organisatorisch und geographisch stärker zersplittert. Die Organisation und Disziplin der Parteien ist dort nur schwach ausgebildet, während wirtschaftliche, ideologische und ethnische Interessengruppen eine sehr viel größere Rolle spielen. Sogar die Medien haben bei der außenpolitischen Entscheidungsfindung und Praxis eine äußerst wichtige und zeitweise sogar eine entscheidende Funktion.

Die ideologische Ausrichtung der US-Außenpolitik orientiert sich im Laufe der Zeit immer wieder neu, was sich in den verschiedenen außenpolitischen Erklärungen und Doktrinen – von Woodrow Wilsons „14-Punkte-Plan“ über die Truman-Doktrin bis zu George Bushs „New World Order“ – darstellt. Von der innenpolitischen Seite her lassen sich somit drei zentrale Punkte nennen, welche für das Verständnis der US-Außenpolitik maßgeblich sind:

1. der institutionelle Aspekt: die Verschränkung der Gewalten im US-Regierungssystem und insbesondere die Machtbalance zwischen Präsident und Kongress;
2. der gesellschaftlicher Aspekt: die zentrale Rolle von Interessengruppen, öffentlicher Meinung und Medien sowie außenpolitischer Elite;
3. der ideologische und kulturelle Aspekt.¹³

Generelle Aussagen zum außenpolitischen Entscheidungsprozess in den USA lassen sich jedoch nicht treffen, sondern nur situationsbezogen analysieren. Welche Akteure an außenpolitischen Entscheidungen beteiligt sind, hängt im wesentlichen davon ab, ob es sich um Routineentscheidungen, langfristige Entscheidungen oder Krisensituationen handelt.¹⁴ Die Chinapolitik der Vereinigten Staaten stellt somit eine ideale Fallstudie für die Untersuchung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses dar und soll nun im einzelnen behandelt werden.

¹² Vgl. Dittgen, Herbert: Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. S. 13.

¹³ Vgl. ders. S. 17.

¹⁴ Vgl. ders. S. 26/27.

2. Konstitutionelle Rahmenbedingungen

2.1. Selbstverständnis und Leitideen in der US-Außenpolitik

In der Politikwissenschaft haben europäische Beobachter immer wieder die Andersartigkeit der Demokratie in den USA und deren Einfluss auf die Außenpolitik hervorgehoben und häufig auch deren fehlende Stetigkeit kritisiert. Ein Hauptmerkmal der US-Außenpolitik „ist tatsächlich eine Tendenz zur Oszillation zwischen Innen- und Außenorientierung, zwischen realistischen und moralischen Ansätzen und zwischen exekutiver und legislativer Dominanz des außenpolitischen Entscheidungsprozesses.“¹⁵ Eine Erklärung für die Besonderheiten der Politik in den USA muss dabei ihren Anfang in der Darstellung der politischen Institutionen, dem gesellschaftlichen Umfeld und der politischen Kultur nehmen. Zudem ist der politische Entscheidungsprozess der Vereinigten Staaten durch den heterogenen und segmentierten Charakter der Gesellschaft geprägt. Diese Segmentierung wird durch eine gemeinsame Ideologie komplementiert, die Gunnar Myrdal als „American Creed“ bezeichnete. Dieser heterogene Charakter der nordamerikanischen Gesellschaft hat sich als besonders eigentümlicher Integrationsfaktor erwiesen, der die USA bis heute von den europäischen Nationen unterscheidet und sich auch in deren Selbstverständnis niederschlägt. Im Gegensatz zu den meisten Staaten Europas, deren Selbstverständnis durch das Bewußtsein einer ethnischen Zugehörigkeit, einer gemeinsamen Sprache, Religion oder Geschichte bestimmt wird, beruht der „Amerikanismus“ als ein Bündel wertefixierter Einstellungsmuster und Bewußtseinsdispositionen sowie in bewußter Abkehr von den despotischen und kriegführenden Regimen in Europa auf universalistisch-moralischen Grundlagen. Zahlreiche empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass sich dieser Amerikanismus einer breiten Zustimmung in der Gesellschaft erfreut, während sowohl „Systemrevolutionäre“ als auch radikale Oppositionsbewegungen von links und rechts lediglich eine marginale Bedeutung erlangt haben. Die Politik der USA ist somit durch einen breiten Wertekonsens der wichtigsten Strömungen, Parteien und Interessengruppen gekennzeichnet. Mit dem Begriff „Werte“ werden in diesem Zusammenhang fundamentale Ideen und Ideale bezeichnet, welche die Basis für eine Gesellschaft darstellen. Diese Werte werden in einem Prozess politischer Sozialisation an nachfolgende Generationen weitergegeben und sind oftmals nur schwer zu definieren.¹⁶ Zudem fiel den europäischen Beobachtern auf, dass es trotz der stark fortschreitenden Industrialisierung keine nennenswerte Arbeiterbewegung in den USA gab. Ähnliches gilt auch für alle übrigen Weltanschauungen, die in Europa anzutreffen sind. Eine Ausnahme stellt dabei der Liberalismus dar, wobei aber auch dieser spezifisch amerikanische Züge trägt. Die Ursachen hierfür liegen insbesondere darin, dass die Sozialgeschichte Europas und Nordamerikas auf unterschiedlichen Ausgangslagen basiert und daher einen anderen Verlauf nahm. Zu den bis heute maßgeblichen Grundströmungen der US-amerikanischen Gesellschaft zählen neben dem Liberalismus John Lockes auch ein Demokratieverständnis, das vom Geiste der „Jacksonian Revolution“ geprägt ist. Die Ideen

¹⁵ Vgl. ders. S. 13.

¹⁶ Vgl. Fry, Earl H., Stan A. Taylor u. Robert S. Wood: America the Vincible. U.S. Foreign Policy for the Twenty-first Century. Englewood Cliffs 1994, S. 113.

John Lockes finden ihren Widerhall in einem ausgeprägten Individualismus und in der Auffassung, dass die Politik dafür sorgen müsse, dass „die Tüchtigen die Früchte ihres Fleißes und ihres Geschicks in Gestalt persönlichen Reichtums oder Wohlstands ernten sollten.“¹⁷ Vielen Amerikanern bot der noch weitgehend unerschlossene und dünn besiedelte amerikanische Kontinent im 19. Jahrhundert zahlreiche Möglichkeiten der Landnahme und einen nahezu unerschöpflichen Markt für Industriegüter. Gegenüber dem Erfolg des Lockeschen Liberalismus konnten sich sozialkritische und sozialutopische Ideologien wie der Sozialismus und der Anarchismus nur in Randgruppen durchsetzen und selbst dort nur befristet. Zudem konnten sozialistische Gegenideologien vor diesem Hintergrund der Wirtschaftsfreiheit und ihres „Erfolgsmythos“ auch als „sozialer Neid“, „Umsturzideen“ und als „unamerikanisch“ denunziert werden. Statt dessen hatte der Lockesche Liberalismus zu der Ausformung einer ganzen Reihe von Wertvorstellungen wie Arbeitsamkeit, Genügsamkeit, Selbstdisziplin und Spontaneität als Bereitschaft zum Wettbewerb um begrenzte Ressourcen geführt. Dieser „natürliche Liberalismus“ als Kernelement des Amerikanismus, wie es der Sozialwissenschaftler Louis Hertz formulierte, spiegelt sich zunächst in einem vielfach nachzuweisenden Mißtrauen gegenüber jeglicher Ausformung von Herrschaft, Macht und Autorität wider, das der Amerikaner „ganz allgemein politischen Institutionen und gesellschaftlichen (Groß-) Organisationen bezeugt hat.“ Das Staatsverständnis in den USA lässt sich am besten in folgenden Punkten charakterisieren:

- ⌚ Instrumentales Staatsverständnis: die Gesellschaft schafft sich Regierungsinstitutionen, die ihr angemessen sind;
- ⌚ der Staatsapparat repräsentiert die Gesellschaft über Wahl- und Zustimmungsverfahren, „durch Elitenrotation und durch die Figur des Amateurs“;
- ⌚ der Vorrang des Opportunitätsprinzips und demokratischer Verfassungsstaatlichkeit gegenüber legalistischen Normen und dem Rechtsstaatprinzip;
- ⌚ das Prinzip der Öffentlichkeit, der Mündlichkeit, der Risikobereitschaft und des Pragmatismus sowie einer experimentellen Haltung als zentrale Merkmale des öffentlichen Lebens;
- ⌚ das Mißtrauen des Bürgers gegenüber jeder Staatsgewalt bei Tendenz zu privater Gewalttätigkeit, eine starke Gegenwarts- und Zukunftsbezogenheit sowie ein Hang zum „Exhibitionismus“.¹⁸

Maßgeblich für die Ausprägung des US-amerikanischen Demokratieverständnisses war allerdings auch die unter Präsident Andrew Jackson (1829-1837) eingeleitete Demokratisierung des politischen Systems. Anfänglich waren die USA eine oligarchische Republik, in der das Wahlrecht an Besitz und Vermögen gebunden war, was in krassem Widerspruch zu der allgemein anerkannten inegalitären Wirtschaftsphilosophie des Lockeschen Liberalismus stand. Mit Jackson setzte eine „demokratische

¹⁷ Vgl. Hartmann, Jürgen: Die Außenpolitik der Weltmächte. Eine Einführung (Campus Studium, Band 572). Frankfurt/Main, New York 1988, S. 25/26.

¹⁸ Vgl. Wasser, Hartmut: Die Rolle der Ideologie in den Vereinigten Staaten. „Amerikanismus“ als geistig-politisches Fundament der transatlantischen Gesellschaft, in: Hartmut Wasser (Hrsg.): USA. Grundwissen Länderkunden. Politik, Geschichte, Gesellschaft, Wirtschaft (Grundwissen Länderkunden, Band 5). Opladen ³1996, S. 39/40.

Revolution“ ein, in deren Folge sich die Ausweitung des Wahlrechtes beschleunigte und zahlreiche Ämter in den Staaten und Gemeinden in Wahlämter umwandelte. Somit wurde allen Bürgern die Möglichkeit gegeben, im Rahmen locker organisierter Parteien persönlich an der Nominierung der Kandidaten für diese Ämter mitzuwirken. Diese „Jacksonian Revolution“ löste somit die politischen Partizipationsrechte vom wirtschaftlichen Status der einzelnen Bürger, zumal eine adelige Herkunft oder ein ererbter gesellschaftlicher Rang in den USA nie eine Rolle gespielt hatten und dem republikanischen Ideal sogar noch widersprachen.

In der Folgezeit identifizierte sich die überwiegende Mehrheit der US-Bürger zunehmend mit ihrem politischen System. Da die politischen Ämter nicht mehr an den wirtschaftlichen Status, sondern einzig an Wählermehrheiten gebunden waren, mussten sich nun auch die Vertreter vermögender Schichten eher „volkstümlich“ geben sowie populären Auffassungen und Vorurteilen Rechnung tragen. Dabei kam es auch immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen den politischen und wirtschaftlichen Eliten in den USA, z.B. bei der Gründung von Gewerkschaften oder der Forderung nach staatlicher Überwachung großer Unternehmen. Allerdings produzierte das politische System der USA auch keinen „starken“ bürokratischen Staat, weil es inhaltlich den Kerninhalten einer liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung verpflichtet blieb.¹⁹ Politische Richtungsdebatten und kontroverse gesellschaftspolitische Entwürfe haben weder in der Innen- noch in der Außenpolitik den ideologischen Rahmen des Lockeschen Liberalismus und des partizipatorischen Demokratieideals Jacksonscher Prägung überschritten.¹⁹ Dem amerikanischen Denken blieb daher die Idee eines Staates als legitimierenden Einheit fremd. Die europäische Konzeption der Staatsräson galt bis heute „als diskreditiertes Gegenstück zur amerikanischen Tradition des Liberalismus, zum Konstitutionalismus und zu den natürlichen Rechten.“²⁰

Auch in der Außenpolitik spielt der exzeptionelle Charakter der amerikanischen Ideologie eine zentrale Rolle. So gründen die USA als multiethnische, multirassische und multikonfessionelle Einwanderungsgesellschaft ihre Identität nicht auf die kulturelle oder religiöse Tradition einer Bevölkerungsmehrheit. Kern der nationalen Identität ist vielmehr der „American Way of Life“, was sich in Begriffe wie „Demokratie“ und „wirtschaftliche Freiheit“ übertragen lässt. In den Vereinigten Staaten treten politische und gesellschaftliche Strukturprinzipien an die Stelle eines ethnisch konzentrierten Nationalstolzes wie in anderen Staaten.²¹ Dieses Selbstverständnis und der eigene ideologische Charakter der US-Politik bildeten die Grundlage für eine politische Diskussion, welche auch die Debatte über die Ziele und Mittel der Außenpolitik einschließt. Zwei allgemeine Vorstellungen lassen sich demnach über die Außenpolitik der Vereinigten Staaten anführen:

1. Die USA spielen eine einzigartige Rolle in der Welt und haben eine Mission.
2. Die Außenpolitik ist „notwendigerweise tugendhafter und selbstloser als die anderer Staaten.“²²

¹⁹ Vgl. Hartmann, Jürgen: Die Außenpolitik der Weltmächte. S. 26-28.

²⁰ Vgl. ders. S. 30/31.

²¹ Vgl. Dittgen, Herbert: Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. S. 73

²² Vgl. ders. S. 75/76.

Dieses Sendungsbewusstsein ist auch in nahezu allen außenpolitischen Erklärungen gegenwärtig. Es darf aber auch nicht übersehen werden, dass dieser Idealismus und nationale Eigennützigkeit eng miteinander verbunden sind. Die Isolationspolitik, welche die USA nach ihrer Unabhängigkeit verfolgten, sollte den Bestand der neuen Nation und ihrer Ideale garantieren. Der Isolationismus diene somit am besten der Verwirklichung des US-amerikanischen Missionsgedankens und stand damit auch in der Tradition des klassischen Liberalismus, der darauf abzielte, die Funktionen des Staates zu minimieren. Im 19. Jahrhundert waren die Vereinigten Staaten mit wenigen Ausnahmen der Maxime des Isolationismus gefolgt, was aber im wesentlichen nur für die Außenpolitik zutraf. Das 20. Jahrhundert brachte hingegen eine verstärkte Staatstätigkeit sowohl in der Innen- als auch in der Außenpolitik, da sich die isolationistische Politik im Zuge der zunehmenden internationalen Verflechtungen als nicht mehr praktikabel erwies.²³ Allerdings wies die Außenpolitik der USA nun auch eine interventionistische Zielsetzung auf, die bereits während der Amtszeit Woodrow Wilsons (1913-1921) deutlich wurde. Der Krieg wurde nicht mehr nur „als notwendige Aktion im amerikanischen Sicherheitsinteresse begründet, sondern als ein Kreuzzug gegen die autokratische Herrschaft im Namen von Demokratie und Menschenrechten.“ Während man in Europa militärische Aktionen durch den Hinweis auf nationale Interessen und insbesondere auf die Sicherheitsinteressen gerechtfertigt hat, wurden in den USA von innenpolitischer Seite her auch immer die Menschenrechte als Bewertungsmaßstab für die Außen- und Sicherheitspolitik geltend gemacht. Durch die Verwurzelung des amerikanischen Idealismus und Selbstverständnisses unterscheidet sich die Außenpolitik der USA somit grundlegend vom europäischen Muster. Daher werden die außenpolitischen Zielsetzungen in den Vereinigten Staaten nicht nur durch die Frage des nationalen Interesses legitimiert, sondern auch durch die Frage: „What do we stand for?“²⁴

2.2. Exekutive und Legislative im außenpolitischen Entscheidungsprozess

In den Vereinigten Staaten ist die Gestaltung der Außenpolitik nicht das Produkt eines wohlgeordneten Entscheidungsprozesses, sondern vielmehr das Ergebnis „ständiger Auseinandersetzungen zwischen bürokratischer Routine auf der einen und den Bemühungen um Neuansätze auf der anderen Seite.“ Die bürokratische Routine ist dabei ein wesentliches Bestimmungsmerkmal der US-Außenpolitik, die aus der Vielzahl internationaler Aufgaben und Verflechtungen resultiert, welche die USA in der Zeit nach 1945 eingegangen sind. Dies lässt sich in folgenden Zahlen ausdrücken:

1. Diplomatische Beziehungen zu über 150 Staaten der Welt;
2. Mitgliedschaft in über 50 internationalen Organisationen, darunter der UNO, OSZE, NATO und APEC;
3. Formelle Beistandsverpflichtungen gegenüber mehr als 40 Staaten;

²³ Vgl. ders. S. 77/78.

²⁴ Vgl. ders. S. 78.

4. Militärische Beziehungen mit über 100 Staaten, welche die USA im Krisenfall zu Hilfeleistungen
5. verpflichten könnten;
6. Stationierung von über 500.000 US-Soldaten in über 12 Staaten;
7. Entwicklungshilfeleistungen für mehr als 80 Staaten in der Dritten Welt.

Berücksichtigt man dabei auch die stark angestiegenen internationalen Handelsbeziehungen der USA, so wird überdeutlich, dass ein Großteil der Außenpolitik in den Vereinigten Staaten nur routinemäßig abgewickelt werden kann. Für diese Abwicklung sind die zwanzig wichtigsten Ministerien, Behörden und Ämter der Bundesregierung mit rund 40.000 Mitarbeitern zuständig. Rechnet man noch alle Regierungsbeamten, die für internationale Aufgaben oder im Ausland zuständig sind, hinzu, so steigt die Zahl der Mitarbeiter sogar auf 130.000. Somit kommt die Bürokratie in den USA nicht umhin, außenpolitische Routine auch zu verwalten, wobei immer die Gefahr besteht, dass die Bürokratie selbst in dieser Routine erstarbt. Die politischen Akteure sind ständig darum bemüht, gegen diese Beharrungs- und Erstarrungstendenzen anzukämpfen. Diese Notwendigkeit ergibt sich einerseits aus den Herausforderungen, die von dem internationalen Umfeld herangetragen werden und andererseits durch die Interessenverschiebung innerhalb des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeldes der USA selbst.²⁵ Wie und mit welchen Ergebnissen diese Akteure unter Berücksichtigung innenpolitischer Voraussetzungen auf außenpolitische Herausforderungen reagieren, steht im Mittelpunkt aller wissenschaftlicher Analysen, die sich mit der Politik der Vereinigten Staaten befassen.

Um eine solche Analyse durchzuführen, muss man sich aber auch immer die Einzigartigkeit des US-Regierungssystems vor Augen halten. So werden die meisten Gesetzesinitiativen von der Regierung, d.h. dem Präsidenten und dem Regierungsapparat in Washington, vorgelegt, doch kann der Kongress diese jederzeit ablehnen. Diese Kongressabhängigkeit der Administration manifestiert sich in der Innenpolitik „am deutlichsten, weil innenpolitische Maßnahmen neue Gesetze oder Gesetzesänderungen verlangen, ganz zu schweigen von ihren finanzpolitischen Implikationen, die das Haushaltsbeschlussrecht des Kongresses tangieren.“²⁶ In der Außenpolitik lässt sich allerdings trotz der Zustimmungspflicht des Senats bei der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge eine ungleich höhere Handlungsfreiheit des Präsidenten erkennen, als in der Innenpolitik. Dies hat im wesentlichen drei Gründe:

1. Der Präsident kann in der Außenpolitik Tatsachen schaffen, die der Kongress zwangsläufig beachten muss. Dies erreicht er durch folgende Maßnahmen: durch Vereinbarungen mit anderen Regierungen („executive agreements“), die zwar völkerrechtlich ebenso bindend sind wie Verträge, aber nicht der Zustimmung des Kongresses bedürfen; „durch Zusagen und Verhandlungen, in denen die USA durch den Präsidenten politische und moralische Verpflichtungen

²⁵ Vgl. Schweigler, Gebhard: Die Institutionen, Entscheidungsprozesse und Instrumente der amerikanischen Außenpolitik, in: Willi Paul Adams u.a. (Hrsg.): Länderbericht USA II. Gesellschaft, Außenpolitik, Kultur – Religion – Erziehung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 293/II). Bonn 1990, S. 245.

²⁶ Vgl. Hartmann, Jürgen: Die Außenpolitik der Weltmächte. S. 91.

eingehen“; durch außenpolitische Reden und Absichtserklärungen. Zudem berührt die Außenpolitik die materiellen

2. Interessen von Regionen, Wahlkreisen, Verbänden und Firmen meist nur indirekt. Somit hängt das Schicksal der Senatoren und Abgeordneten meist von ihrer Haltung zu innenpolitischen Fragen ab, während die Präsidenten zumindest von Teilen der breiten Öffentlichkeit nach ihren Fehlern und Erfolgen in der Außenpolitik beurteilt werden.
3. In seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber der Streitkräfte kann der Präsident zwar US-Einheiten ohne Zustimmung des Kongresses zu politischen Demonstrationen einsetzen; lediglich Truppeneinsätze außerhalb der USA müssen vom Kongress genehmigt werden. Formell sind dem Präsidenten somit in der Verteidigungspolitik stärker die Hände gebunden als in der Außenpolitik, wodurch er wiederum dafür sorgen muss, „ein Meinungsklima zu erzeugen, das der Realisierung seiner verteidigungspolitischen Vorstellungen entgegenkommt.“

Gerade in der Außenpolitik widmen die Medien den Handlungen und Erklärungen des Präsidenten weitaus größere Beachtung. Während sich in der Innenpolitik die Ziele „eines Präsidenten in Anbetracht ungünstiger Interessenkoalitionen und eines widerstrebenden Kongresses in Rhetorik“ erschöpfen können, sorgen die Medien „bei Bedarf für publizitätswirksame Resonanz außenpolitischer Erklärungen, die ein Handeln ankündigen oder rechtfertigen, das der Kongress nicht verhindern oder ungeschehen machen kann.“²⁷

Trotz dieser recht großen Handlungsfreiheit gewährt die Verfassung der Exekutive keine Vorrechte. Ebenso wie in der Innenpolitik, ist die Teilung *und* Verschränkung der Gewalten auch für den außenpolitischen Entscheidungsprozess kennzeichnend. Zwar beabsichtigten die Gründungsväter der USA „die Schwäche des amerikanischen Staatenbundes unter den Konföderationsartikeln mit der Einrichtung einer stärkeren Bundesregierung zu beseitigen“, doch sind die Verfassungsbestimmungen vor allem dadurch gekennzeichnet, die Konzentration, den Mißbrauch und die Usurpation von Macht zu verhindern, was sich auch auf die außenpolitischen Kompetenzen des Präsidenten bezieht.²⁸ Zudem kennt die Verfassung der Vereinigten Staaten keine allgemeinen Bestimmungen über die auswärtige Gewalt, „sondern nur die Aufzählung bestimmter Zuständigkeiten und Rechte, die für die auswärtigen Beziehungen von Bedeutung sind; sie werden entweder dem Präsidenten, dem Kongress oder beiden gemeinsam zugeschrieben.“ Allerdings sind die außenpolitischen Vollmachten des Kongresses zahlreicher als die des Präsidenten. So schreibt Artikel 1 der Verfassung fest, dass der Kongress den Handel mit anderen Ländern regelt und das alleinige Recht besitzt, Kriege zu erklären, Streitkräfte zu entsenden, Zölle zu entheben und einzuziehen sowie die Einwanderung zu regeln. Zudem hat der Kongress „die Budgethoheit und das Recht, sämtliche zur Ausübung der vorstehenden Befugnisse und aller anderen Rechte, die der Regierung der Vereinigten Staaten, einem ihrer Zweige oder einem einzelnen Beamten aufgrund der Verfassung übertragen sind, notwendigen und zweckdienlichen Gesetze zu erlassen.“

²⁷ Vgl. ders. S. 91-93.

²⁸ Vgl. Dittgen, Herbert: Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. S. 53.

Im Gegensatz zum Kongress gewährt die US-Verfassung dem Präsidenten in Artikel 2 vergleichsweise wenige Rechte. So ist dieser zwar Oberbefehlshaber der Streitkräfte und empfängt Botschafter und Gesandte, doch muss er sich das Recht zum Abschluss von Verträgen mit anderen Staaten und zur Benennung von Beamten mit dem Senat teilen. Desweiteren schließt er auf Anraten und mit Zustimmung des Senats Verträge („advise and consent“), die wiederum die Ratifikation des Gremiums mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Senatoren voraussetzt. Ebenso kann der Präsident auch politische Beamte und Botschafter nur auf Anraten und mit Zustimmung des Senats ernennen. Die daraus resultierenden Unsicherheiten, die sich aus dieser „funktionalen Gewaltenverschränkung für die außenpolitische Autorität“ ergeben, wurde von der Judikative allerdings nur in den seltensten Fällen gelöst. So wurde gerade bezüglich der Außenpolitik der Grundsatz geltend gemacht, dass der Oberste Gerichtshof keine politischen Fragen entscheidet („political question doctrine“).²⁹

Für die Gestaltung der Außenpolitik in der US-amerikanischen Geschichte waren somit im wesentlichen zwei Faktoren für das Verhältnis zwischen präsidentieller Autorität und dem Einfluss des Kongresses entscheidend: die Persönlichkeit des Präsidenten und die internationalen Herausforderungen, mit denen die USA konfrontiert waren. Bereits George Washington, der erste Präsident der Vereinigten Staaten, hatte maßgeblich die Führungsrolle seines Amtes in der Außenpolitik geprägt. Er hatte vor allem drei Maßstäbe für die Gestaltung der Außenpolitik gesetzt:

1. die Pflege diplomatischer Beziehungen mit anderen Nationen durch den Präsidenten und den Außenminister („Secretary of State“);
2. die Praxis, Regierungsabkommen zu schließen, die nicht der Zustimmung des Senats bedürfen;
3. die Entsendung von Streitkräften ohne ausdrückliche Ermächtigung durch den Präsidenten.

Der Kongress respektierte zwar zumeist die Entscheidungen des Präsidenten, was jedoch nicht bedeutete, dass er von der Außenpolitik ausgeschlossen wurde. So war es vor allem die Popularität und Führungskraft Washingtons, der ihm seinen großen Handlungsspielraum und meist auch die Gefolgschaft im Kongress sicherte. Die Folgezeit hingegen war durch eine abwechselnde Suprematie des Präsidenten und des Kongresses gekennzeichnet. Während der Kongress vor allem in der Zeit nach dem Bürgerkrieg (Periode der „Reconstruction“) die Politik maßgeblich bestimmte, gaben die USA schließlich mit dem Krieg gegen Spanien im Jahre 1898 den traditionellen Grundsatz der Nichteinmischung auf. Damit begann sich auch der imperiale Machtanspruch der Exekutive voll auszubilden, „als im Zuge der schnell wachsenden Anforderungen (...) nach innen und außen ein Impuls zur institutionellen Stärkung der Präsidentschaft entstand.“ Dadurch entstanden „Organisationsstrukturen und Einheiten, die eine kontinuierliche Politikformulierung und Implementierung durch die Exekutive, unabhängig von der Handschrift des jeweiligen Amtsinhabers erlauben sollten.“³⁰ Insbesondere Präsident Theodore Roosevelt (1901-1909) berief sich dabei immer wieder auf seine exekutiven Vorrechte und über-

²⁹ Vgl. ders. S. 54/55.

³⁰ Wilzewski, Jürgen: Passivität, Mitsprache oder Dominanz? Der Kongreß und die imperiale Präsidentschaft nach 1945, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 75.

ging wiederholt die Forderungen des Kongresses nach einer Mitgestaltung der Außenpolitik. Auch Präsident Wilson war vor und während des Ersten Weltkrieges die dominierende Persönlichkeit in der Außenpolitik der USA, obwohl er mit der Ablehnung des Versailler Vertrages durch den Senat eine bittere Niederlage hinnehmen musste. Die zwanziger und dreißiger Jahre dieses Jahrhunderts waren hingegen wieder maßgeblich durch die außenpolitische Neutralitätsgebung des Kongresses bestimmt, wollte dieser nicht wieder dem Präsidenten die Führung der Außenpolitik überlassen. Erst mit der Amtszeit Franklin D. Roosevelts (1939-1945) setzte eine Renaissance präsidentieller Autorität und Führung in der Außenpolitik ein. Der Kalte Krieg mit der Sowjetunion und die Gefahr eines nuklearen Krieges gaben dem Präsidenten zudem eine ungewöhnlich ausgeprägte Führungsrolle in der Außenpolitik mit einer weitreichenden Verantwortung. Durch die militärische Bedrohung seitens der UdSSR veranlasste die USA zudem, entgegen ihrer bisherigen Tradition weitreichende Bündnisverpflichtungen einzugehen und diese auch innenpolitisch zu vertreten. Erst der Krieg in Vietnam und der Mißbrauch präsidentieller Macht durch Präsident Richard Nixon (1969-1974) führte dazu, dass sich der Kongress wieder auf seine außenpolitischen Kompetenzen, die ihm die Verfassung garantierte, besann und seine passive außenpolitische Rolle aufgab. Dadurch wurde die aktive Rolle des Kongresses seit den siebziger Jahren ein fester Bestandteil des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in den Vereinigten Staaten.³¹ Seit dieser Zeit steht nicht mehr die Suprematie des Präsidenten oder des Kongresses in der Außenpolitik im Vordergrund, sondern das Gleichgewicht zwischen beiden Institutionen. Zwar bleibt dem Präsidenten bei der Formulierung und der Durchführung der Außenpolitik der dominierende Part, doch ist die Unterstützung des Kongresses für den Erfolg für seine Außenpolitik nun unabdingbar geworden. Die Vorteile der Exekutive liegen dabei vor allem in deren Fähigkeit, schnell zu handeln. Der Kongress hingegen hat seit den siebziger Jahren einen entscheidenden Anteil an der Formulierung langfristiger strategischer Zielsetzungen. Besonders nach dem Ende des Kalten Krieges hat sich der Einfluss des Kongresses eher noch verstärkt, „denn die Forderungen nach Einhaltung der Menschenrechte und nach größerer Öffentlichkeit läßt sich nicht mehr durch die 40 Jahre lang währende militärische Bedrohung der USA abweisen.“ Die Voraussetzungen für eine demokratische Außenpolitik in den USA, deren oberstes Ziel die Förderung der Demokratie in der internationalen Politik ist, waren zudem noch nie so groß gewesen, wie mit dem Ende des Kalten Krieges.³²

Die Gestaltung der Außenpolitik in den USA obliegt zwar im wesentlichen dem Präsidenten und dem Kongress, doch spielen auch andere Institutionen wie das State Department keine unwesentliche Rolle. Dieses wurde bereits im September 1789 als erstes Ministerium gegründet. Es ist formal für die allgemeine Richtung und Ausführung der Außenpolitik verantwortlich und hat folgende Aufgaben:

- ⌚ die Durchführung der Verhandlungen von Verträgen und Abkommen;
- ⌚ die Ausarbeitung von Politikempfehlungen;
- ⌚ die Vertretung der USA in den zahlreichen Organisationen;

³¹ Vgl. ders. S. 62-64.

³² Vgl. Dittgen, Herbert: Amerikanischer Kongreß und Außenpolitik. Demokratische Außenpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges, in: Politische Vierteljahresschrift 01/1993, S. 88/89.

☉ die Organisation der bilateralen Beziehungen durch den diplomatischen Dienst.

Organisatorisch gliedert sich das US-Außenministerium in regionale und funktionale Büros, in denen die jeweiligen Länder bearbeitet werden.³³ Die Administration John F. Kennedys (1961-1963) rief zudem zwei Behörden ins Leben, die auf außenpolitischem Gebiet wichtige Aufgaben wahrnehmen, aber nicht direkt dem State Department unterstellt sind. Dabei handelt es sich zum einen um das Amt für Entwicklungshilfe (*Agency for International Development*), welches bilaterale Projekte in über 60 Entwicklungsländern abwickelt. Mit diesem Programm verfolgen die USA neben humanitären auch strategisch-militärische Interessen. Den größten Umfang nimmt dabei mit 35,8% die Militärhilfe ein. Hinzu kommen der Verkauf und die Finanzierung militärischer Geräte, Wirtschafts- und Nahrungshilfe, multilaterale Hilfsprogramme und Projekte, die an den Grundbedürfnissen der Entwicklungsländer orientiert sind (Landwirtschaft, Gesundheitswesen und Umwelt). Bei der zweiten halbautonomen Behörde handelt es sich um die *Arms Control and Disarmament Agency (ACDA)*, die den Außenminister der USA bei Fragen der Rüstungskontrolle und der Abrüstung zu beraten. Zudem plant und koordiniert die ACDA die Teilnahme an verschiedenen Konferenzen zur Abrüstung und Rüstungskontrolle, wie z.B. die START- und KSE-Verhandlungen sowie die Verhandlungen der UN über ein weltweites Verbot chemischer Waffen. Eine weitere wichtige Behörde auf außenpolitischem Gebiet ist die *United States Information Agency (USIA)*, die für Informations- und Überseeprogramme in Übersee verantwortlich ist, zu denen Radio- und Austauschprogramme sowie die Unterhaltung von Informationszentren zählen. Zudem erstellt die USIA Berichte für die Administration, die über die jeweilige öffentliche Meinung zu Problemen informieren, welche für die US-Außenpolitik bedeutsam sind.³⁴

Im Laufe der Zeit wurde immer wieder vorgeschlagen, die zentrale Kontrolle der Außenpolitik und damit die Koordinationsprobleme des außenpolitischen Entscheidungsprozesses dem State Department zu unterstellen. Dies scheiterte jedoch immer wieder an der Tatsache, dass eine Ressortverantwortung im präsidentiellen Regierungssystem der Vereinigten Staaten nicht möglich ist. Hinzu kommen außerdem die organisatorischen Schwierigkeiten innerhalb des Außenministeriums, welches selbst durch seine funktionale Aufgliederung stark fragmentiert ist.³⁵

Während des Kalten Krieges bestimmten auch sicherheitspolitische Interessen die Gestaltung der Politik, so dass dem State Department durch das Verteidigungsministerium (Pentagon) ein gewichtiger Gegner in nahezu allen Bereichen der US-Außenpolitik erwuchs. Das Verteidigungsministerium

³³ Vgl. Dittgen, Herbert: Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. S. 93.

³⁴ Vgl. ders. S. 94/95.

³⁵ Vgl. ders. S. 95.

wurde 1947 durch den „National Security Act“ gegründet, der die bis dato selbstständigen Ministerien für Marine, Armee und Luftwaffe zusammenfaßte. Dem Verteidigungsminister war dabei die Rolle zugeordnet, die Organisation und Koordinierung der US-Streitkräfte zu koordinieren. Die wichtigste politische Einrichtung des Pentagon ist dabei das 1952 eingerichtete *Office of International Security Affairs (OISA)*, welches für den Verteidigungsminister außenpolitische und internationale Entwicklungen darlegt und analysiert. Die militärische Spitze des Pentagon bilden die *Joint Chiefs of Staff (JSC)*, die als höchstes Beratungsgremium des Präsidenten gelten.

Seit dem Beginn des Kalten Krieges definierten die USA ihre nationalen Interessen im wesentlichen auf militärischer Ebene, doch hatte sich an den grundlegenden zivilen Normen und Verhaltensweisen in der Gesellschaft der USA nichts geändert. Die Dominanz strategischer und militärtechnologischer Sicherheitsüberlegungen nahm schließlich eine Größenordnung an, die nach innen eine Vielzahl wirtschaftlicher Abhängigkeiten schuf, die auch politisch einen nicht zu vernachlässigenden Interessenkomplex darstellt. Nach außen ist der militärische Bereich in ein Netz formeller Bündnis- und inoffizieller Beistandsverpflichtungen und Beziehungen, „die nationale Interessen sowohl widerspiegeln als auch neu definieren.“ Die Rolle dieses militärischen Gewichts in der Außenpolitik beruht dabei „nicht nur auf dem Eigengewicht dieser inneren und äußeren Interessenkomplexe.“ Es äußert sich vielmehr in „dem Umstand, dass das sicherheitspolitisch motivierte Bemühen, die Machtausdehnung des Gegners einzudämmen, das Verhältnis zu diesem Gegner zwangsläufig vorrangig werden lässt, alle Aspekte dieses Verhältnis aber sicherheitspolitischen Überlegungen und Interessen unterworfen bleiben müssen.“ Zudem erlauben militärische Mittel dem Präsidenten eine größere Handlungsfreiheit, die er auch immer wieder zu nutzen bereit ist. Doch ist er dabei auch immer „darauf angewiesen, einen Notstand im Sinne einer drohenden Beeinträchtigung der nationalen Sicherheit geltend zu machen.“³⁶

Im Zuge der Schaffung des Verteidigungsministeriums entstand zudem ein militärisch-industrieller Komplex, dessen Eckpfeiler neben den Streitkräften auch die Rüstungsindustrie und die Streitkräfte-ausschüsse des Kongresses darstellen. Die Rüstungsindustrie in den USA macht sich dabei häufig die Konzepte und vor allem Beschaffungswünsche der Streitkräfte zu eigen, da das Pentagon für viele Firmen der wichtigste oder gar einzige Arbeitgeber ist. Hinzu kommt die Tatsache, dass große Rüstungsunternehmen auch vielen Kleinbetrieben zahlreiche Aufträge verschaffen, so dass die Verteidigungsprogramme in den USA „ein breites Spektrum bürokratischer, wirtschaftlicher und politischer Interessen“ abdecken. In der Mitte der achtziger Jahre war das Pentagon nicht nur der größte Arbeitgeber in den Vereinigten Staaten, sondern auch der größte Auftraggeber der Industrie. Es verschlang zudem den größten Einzelposten im Bundeshaushalt (1985: 26,7% bzw. 6,6% des BSP), während sogar viele Staaten und Wahlkreise wirtschaftlich vom riesigen Verteidigungskomplex der USA geprägt waren. Hinzu kommt die Tatsache, dass das Verteidigungsministerium heute faktisch die Rolle „einer Außenwirtschaftsbehörde für die Rüstungsindustrie“ einnimmt, bestritten die USA bereits zu Beginn der

³⁶ Vgl. Schweigler, Gebhard: Die Institutionen, Entscheidungsprozesse und Instrumente der amerikanischen Außenpolitik. S. 253.

achtziger Jahre über 40 Prozent aller internationalen Waffenexporte.³⁷

Eine ebenfalls wichtige Rolle bei der Gestaltung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in den Vereinigten Staaten nehmen zudem der Nationale Sicherheitsrat (*NSC - National Security Council*) und die Geheimdienste ein. Das NSC wurde, ebenso wie das Verteidigungsministerium, durch den „National Security Act“ im Jahre 1947 gegründet. Dabei lassen sich sowohl außen- als auch organisationspolitische Gründe für die Einrichtung dieses Gremiums anführen. So waren vor allem Konflikte und mangelhafte Kooperation zwischen den militärischen Streitkräften und zivilen Regierungsbehörden der Anlass für Überlegungen über eine grundlegende Neuorganisation der sicherheitspolitischen Entscheidungsstrukturen, die durch die seit der Unabhängigkeit bestehende Zersplitterung zwischen Kriegs- und Marineministerium noch verstärkt wurde. Hauptaufgabe des NSC sollte es nun sein, eine Koordinierung und zentrale Kontrolle der Sicherheitspolitik in den USA zu gewährleisten. Dem Gesetz nach gehören dem NSC neben dem Präsidenten und Vizepräsidenten der Verteidigungs-, Außen- und Finanzminister sowie Vertreter des Generalstabes und der Direktor des Nachrichtendienstes CIA an. Verfassungsmäßige Aufgabe des NSC als interministeriellem Regierungsorgan ist es, „den Präsidenten bezüglich der Integration von Innen-, Außen- und Militärpolitik, soweit sie die nationale Sicherheit betreffen“, zu beraten. Seit seiner Gründung diene das NSC aber vor allem zu verschiedenen Zwecken, nämlich „als ein Forum zur Diskussion und Entscheidung über außenpolitische Maßnahmen, als Koordinationsinstrument in Krisensituationen, oder aber nur formal als Sanktionsorgan von Entscheidungen, die außerhalb des NSC getroffen wurden.“³⁸ Ein wichtiger Schritt in der Entwicklung des NSC war zudem die Ernennung eines Sicherheitsberaters (*National Security Adviser*) durch den Präsidenten ernannt, wozu er aber im Gegensatz zu den meisten anderen wichtigen Positionen in der Administration nicht die Zustimmung des Kongresses benötigt. Mit der Ernennung von ausgesprochen öffentlichkeitssuchenden Persönlichkeiten wie Henry A. Kissinger, verwandelte sich die beratende Funktion des Sicherheitsberaters in eine zentrale Kontroll- und Ausführungsfunktion in der Außenpolitik. Zudem entwickelte er sich sowohl zu einem Vertrauten des Präsidenten als auch zu einem vorrangigen diplomatischen Akteur. So gelang es beispielsweise nur Kissinger, in Geheimmission die Friedensverhandlungen mit Nordvietnam zu führen, die Beziehungen mit China aufzunehmen oder entscheidende Durchbrüche bei den Rüstungskontrollverhandlungen mit der Sowjetunion zu bewirken.³⁹

Neben dem Verteidigungswesen erfuhren nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges auch die Geheimdienste eine umfassende Neuorganisation. Eine zentrale Rolle nimmt dabei die ebenfalls im Rahmen des „National Security Act“ von 1947 gegründete *Central Intelligence Agency (CIA)* ein. Dieser kommen dabei im wesentlichen vier Aufgaben zu:

³⁷ Vgl. Hartmann, Jürgen: Die Außenpolitik der Weltmächte. S. 122 und S. 124.

³⁸ Dittgen, Herbert: Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. S. 88/89.

³⁹ Vgl. ders. S. 90/91.

Vgl. Schweigler, Gebhard: Die Institutionen, Entscheidungsprozesse und Instrumente der amerikanischen Außenpolitik. S. 261.

1. die Koordinierung der gesamten nachrichtendienstlichen Tätigkeiten innerhalb der Administration;
2. die Auswertung von Erkenntnissen, welche für die nationale Sicherheit von Bedeutung sind und welche sie den betroffenen Stellen zugänglich machen muss;
3. die Beratung des Nationalen Sicherheitsrates;
4. die Wahrnehmung von Aufgaben und Pflichten, „die nachrichtendienstliche Aktivitäten betreffen, welche die nationale Sicherheit berühren und von Zeit zu Zeit vom Nationalen Sicherheitsrat angeordnet werden“⁴⁰.

Somit sollte die CIA ursprünglich vor allem Koordinierungs-, Aufklärungs- und Auswertungstätigkeiten und weniger geheime Aktivitäten im Ausland ausüben. Allerdings zeigte sich bald, dass eine strikte Trennung zwischen nachrichten- und geheimdienstlichen Tätigkeiten kaum aufrechtzuerhalten war. Doch wurde die CIA vom Nationalen Sicherheitsrat dazu verpflichtet, ihre geheimdienstlichen Aktivitäten so durchzuführen, dass „sich die Regierung jederzeit glaubhaft davon distanzieren konnte.“ Unumstritten ist bis heute die Hauptaufgabe der CIA, „Informationen über wichtige Entwicklungen der Weltpolitik zu sammeln und auszuwerten.“⁴¹ Allerdings erweist sich die Arbeit der CIA in zweierlei Hinsicht auch als problematisch. Dies ergibt sich einerseits aus der Qualität der von der CIA gelieferten Informationen. So hat diese häufig in entscheidenden Situationen versagt, wie beispielsweise beim Überfall des Irak auf Kuwait am 02. August 1990, „der trotz der notwendigen militärischen Vorbereitungen auf der Seite des Irak nicht vorher erkannt wurde.“ Ebenso gravierend war auch die Schwäche der CIA hinsichtlich der Einschätzung der Leistungsfähigkeit der sowjetischen Wirtschaft. Andererseits gestaltet sich die demokratische Kontrolle der Geheimdienste als äußerst schwierig. Die zentrale Frage ist dabei, wie „sich Geheimhaltung und Kontrolle durch die Legislative miteinander vereinbaren“ lassen.⁴²

2.3. Die Rolle von Interessengruppen und öffentlicher Meinung

In den meisten westlichen Industriestaaten diskutieren neben anderen Institutionen auch Parteien ausen- und sicherheitspolitische Konzepte, die ihren Regierungsvertretern dann als Handlungsgrundlage dienen. In den USA sind die Parteien aufgrund ihrer eher schwachen Disziplin nicht dazu im Stande. An deren Stelle treten somit außenpolitische Bürokratien und private Zirkel „außenpolitischer Experten“ als politikformende Kräfte hervor. Diese spielen zwar auch in den europäischen „Parteiendemokratien“ eine wichtige Rolle, doch bestimmen sie dort bei weitem nicht so stark das Bild als in den Vereinigten Staaten. Die Mitglieder dieses außenpolitischen Establishments begreifen die Außenpolitik als eine Angelegenheit, die außerhalb des demokratischen Meinungsstreites konzipiert werden

⁴⁰ Vgl. ders. S. 255.

⁴¹ Vgl. ders. S. 256.

⁴² Vgl. Dittgen, Herbert: Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. S. 102/103.

sollte. So hatten sich die wenigsten Mitglieder dieses Establishments um ein Wahlamt bemüht, doch teilten die meisten einen „traditionellen Konservatismus“, auch wenn dieser nicht so deutlich gezeigt wurde. Ihr Antikommunismus beschränkte sich allerdings im wesentlichen auf die Außenpolitik; mit dem rechten Parteiflügel der Republikaner hatte man kaum Gemeinsamkeiten.⁴³ Bis zum Ende der sechziger Jahre beriefen der Präsident die führenden Politiker zumeist aus diesem gesellschaftlichen Establishment, d.h. aus dem Kreise angesehener Anwälte, Geschäftsleute und Bankiers. Dieses kleine elitäre Diplomatenkorps hatte dabei einen ausgezeichneten Ruf, allerdings auch keine politischen Ambitionen.⁴⁴

Die wichtigste Institution dieses außenpolitischen Establishments war das *Council on Foreign Relations* in New York, das Anfang der zwanziger Jahre aus dem Beraterkreis des damaligen Präsidenten Woodrow Wilson während der Friedenskonferenz von Versailles hervorging. Haupttätigkeit dieses *Councils* war es, Experten aus der Wirtschafts- und Finanzwelt sowie Vertreter der Hochschulen zusammenzubringen und ausländische Politiker dazu einzuladen. Ziel sollte dabei nicht nur die Zusammenführung von Experten und Diplomaten sein, „sondern auch die Verbreitung internationalen Gedankengutes.“ Zudem nahm das *Council* auch eine wichtige Funktion bei der Rekrutierung des ausenpolitischen Personals ein. Dabei hat das *Council* jedoch nie die Außenpolitik der USA bestimmt, „aber entscheidend zur Konsensbildung über die Grundlinien der amerikanischen Außenpolitik beigetragen.“⁴⁵ Der Konsens der außenpolitischen Elite in den Vereinigten Staaten, welcher in der oft als „goldene Zeit des überparteilichen Konsenses (*bipartisanship*)“ verherrlicht wurde, hatte es jedoch nicht verstanden, eine Außenpolitik mitzugestalten, die Ziele und Mittel ins rechte Licht setzen konnte. Der Fehlschlag der Vereinigten Staaten in Vietnam war das beste Beispiel dafür. So versuchte ein Teil den Krieg zu rechtfertigen, während der andere Teil darum bemüht war, das wahre Ausmaß der Zerstörungen in Vietnam und die Schuld der USA aufzuzeigen. Mit dem Ende des Vietnam-Krieges war somit auch der Konsens innerhalb der außenpolitischen Elite tiefgreifend zerstört.⁴⁶ Diese Auflösung des Konsenses hatte nun zu einer Spaltung zwischen konservativen und liberalen Internationalisten geführt; zudem waren auch Gegeneliten am linken und rechten Rand entstanden. Diese Zersplitterung der außenpolitischen Elite führte schließlich zu einer Pluralisierung und Ideologisierung der außenpolitischen Diskussion, die mit auch mit einer institutionellen Fragmentierung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses einherging. Diese Öffnung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses ermöglichte es zudem auch verschiedenen Interessengruppen, mehr Einfluss auf die Außenpolitik der USA zu nehmen.⁴⁷

Wichtigstes Kennzeichen der zunehmenden Fragmentierung der außenpolitischen Elite war die enorme Verbreitung von „think-tanks“ in den siebziger Jahren, die zu wichtigen politischen Einrichtungen

⁴³ Vgl. ders. S. 142/143.

⁴⁴ Vgl. Hartmann, Jürgen: Die Außenpolitik der Weltmächte. S. 65.

⁴⁵ Vgl. Dittgen, Herbert: Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. S. 143/144.

⁴⁶ Vgl. ders. S. 144/145.

⁴⁷ Vgl. ders. S. 146.

geworden sind. Zu den Prototypen dieser „think-tanks“, die sich einer objektiven Politikanalyse verschrieben haben, gehört die *Brooking Institution*. Diese ist 1927 aus einer Fusion dreier Institute hervorgegangen und war dabei immer auf die Parteiunabhängigkeit bedacht. Im Rahmen der Außenpolitik entwickelte sich besonders das *Center for Strategic and International Studies (CSIS)* zum Sprachrohr konservativer, militärorientierter Außenpolitik. Seine Reputation beruht vor allem auf der Tatsache, dass zahlreiche prominente Politiker wie Henry Kissinger oder Zbigniew Brzezinski als Berater gewonnen werden konnten. In den siebziger und achtziger Jahren entstand zudem ein neuer Typus von „think tanks“, die nicht mehr eine originäre Politikanalyse betreiben, sondern eine bestimmte politische Linie propagieren. Inzwischen zählt man in den USA mehr als 1.000 private und nicht gewinnorientierte „think-tanks“; hinzu kommen zudem zahlreiche Institute, die an Universitäten angeschlossen sind.⁴⁸ Diese Pluralisierung der außenpolitischen Eliten in den USA stellt somit einen Demokratisierungsprozess dar. Die „think-tanks“ nehmen heute nicht nur eine zentrale Funktion für die Beratung von Exekutive und Legislative ein, sondern bilden auch eine wichtige Ressource für die Lösung der zunehmend komplexeren außenpolitischen Probleme dar. Das gleichzeitige Auftreten von wirtschaftlicher Globalisierung und kultureller Fragmentierung macht heute ein viel umfangreicheres und differenzierteres Potential an politischer Beratung notwendig. Mit der zunehmenden Globalisierung und Vernetzung wird die Außenpolitik auch eine größere regionale Bedeutung bekommen.⁴⁹ Einzelstaaten und Regionen entfalten eine verstärkte außenpolitische Aktivität, doch gewinnen nun auch Interessengruppen und die öffentliche Meinung eine größere Bedeutung.

Die Frage nach der Vereinbarkeit von Demokratie und Außenpolitik erfährt bei der Erörterung des Einflusses von Interessengruppen auf die Außenpolitik der USA ihren Höhepunkt. Einerseits ist die freie politische Entfaltung politischer Aktivitäten von Interessengruppen zwar ein wesentlicher und unverzichtbarer Bestandteil einer funktionierenden Demokratie. Andererseits aber gilt die Einflussnahme von Interessengruppen auf die Formulierung der Außenpolitik als unvereinbar mit dem nationalen Interesse, das ausschließlich durch die internationale Kräftekonstellation bestimmt wird.⁵⁰ Der Begriff der Interessengruppen umfaßt dabei ein breites Spektrum von Gruppierungen, die über unterschiedlich ausgeprägte Organisationsstrukturen, Einflussmöglichkeiten und Einflussabsichten verfügen. Als Beispiele sind hierfür zunächst als traditionell historische und institutionell organisierte Interessengruppen die Gewerkschaften, Wirtschaftsorganisationen und Kirchen zu nennen. Zudem existieren „Public Interest Groups“ und „Single Issue Groups“, die weniger oder sogar überhaupt nicht ökonomisch motiviert sind. Diese vertreten vielmehr ein spezielles öffentliches Interesse, wie z.B. gesundheitliche Aufklärung, Friedens- und Umweltschutz oder Menschenrechte. Für die Bewertung der Existenz von Interessengruppen ist aber vor allem folgender Aspekt maßgeblich: so wird „mittels der Interessengruppen die pluralistische Demokratie gesichert, in deren Gesellschaftsform freie Gruppierungen und Verbände um die Vorherrschaft kämpfen und ihrer Macht mit den Mitteln der Konkur-

⁴⁸ Vgl. ders. S. 149/150.

⁴⁹ Vgl. ders. S. 151/152.

⁵⁰ Vgl. ders. S. 152/153.

renz gegenseitig Grenzen setzen.“ Problematisch ist aber dabei, dass finanziell schwächere Gruppen, „denen zumeist ein traditionell gewachsener Organisationsapparat fehlt, vom politischen Prozess ausgeschlossen werden.“ Zwar verfügen die Interessengruppen somit keinen direkten Zugang zur Exekutive und Legislative, doch üben sie einen starken Einfluss „auf die Wahl von Kongressabgeordneten sowie deren Tätigkeit und im Extremfall sogar eine gewisse Kontrolle über die Tätigkeit der Departments aus.“ Eine weitere Möglichkeit der Einflussnahme ist zudem die Anhörung von Mitgliedern der einzelnen Interessengruppen zu Sachfragen im Rahmen der Sitzungen der Unterausschüsse des Kongresses, wo die Ansichten dieser Gruppen ganz direkt in dessen Tätigkeit eingebracht werden können. Dabei sind Interessengruppen primär innenpolitisch und nur in recht speziellen Fragen auch außenpolitisch orientiert, wodurch eine aktive Einflussnahme dieser Gruppen nur sehr gering ausfällt.⁵¹ Gleichwohl wird die Rolle der Interessengruppen auch immer recht ambivalent beurteilt. So gilt die Regierung bei allem innenpolitischen und gesellschaftlichen Konsens als Ausdruck der Volksherrschaft, doch werden die Vereinigten Staaten auch nicht unbedingt als Demokratie, sondern als „Republik mit Repräsentativverfassung“ angesehen. Darüber hinaus haben die Begriffe „Lobbying“ und „Interessengruppen“ auch negative Konditionen, insbesondere dann, wenn der Eindruck entsteht, dass eine Interessengruppe „mit einem unbotmäßigen finanziellen Einsatz ihre Interessen durchsetzt.“⁵²

In den fünfziger und sechziger Jahren waren die außenpolitischen Aktivitäten heimischer Interessengruppen und ausländischer Regierungen sehr begrenzt und nur wenig sichtbar. Mit dem Ende der exekutiven Dominanz in der Außenpolitik, der Dezentralisierung und Öffnung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in den siebziger Jahren ergaben sich dann auch für intermediäre Gruppen neue Einflussmöglichkeiten. Besonders die Machtdiffusion im Kongress und die Stärkung der Unterausschüsse haben dazu geführt, dass nun mehr Themen zur Entscheidung anstehen. Dabei ergeben sich für die organisierten Interessengruppen zahlreiche Ansatzpunkte, um die Politik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Überspitzt formuliert kann man somit von der „Vergesellschaftung einer vormals weitgehend staatlichen (exekutiven) Außenpolitik sprechen“, wobei eine formale Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik nicht mehr aufrechtzuerhalten ist.⁵³

Wie bei der außenpolitischen Elite der USA lässt sich bei den Interessengruppen eine ähnliche Fragmentierung feststellen. Zu nennen sind dabei zunächst ökonomische Interessengruppen in Form der Industrie, des Bankgewerbes, der Handelsorganisationen und der Gewerkschaften. Schätzungsweise 500 Wirtschaftsunternehmen und Handelsgesellschaften haben heute ihre Büros in Washington. Dabei vertreten das *Chamber of Commerce*, die *National Association of Manufacturers* und der *Business Roundtable* die allgemeinen Interessen der Industrie. Seit den achtziger Jahren treten jedoch verstärkt interne Interessengegensätze auf, die zumeist der verstärkten Konkurrenz auf dem Weltmarkt zuzuschreiben ist. Insbesondere aber für die Unternehmen, die für den staatlichen Sektor produzieren, sind

⁵¹ Vgl. Garms, Silke: US-Demokratie im Blickfeld. Wechselwirkungen der innen- und außenpolitischen Handlungssphäre der USA. Kiel 1996, S. 47/48.

⁵² Vgl. Dittgen, Herbert: Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. S. 153.

⁵³ Vgl. ders. S. 154/155.

Interessenvertretungen in Washington lebenswichtig. Dies betrifft besonders auch die Rüstungsindustrie zu, deren Lobbytätigkeit auch außenpolitische Implikationen hat. So kann sich kaum ein Abgeordneter oder Senator dem Druck eines großen Rüstungskonzerns entziehen, der in seinem Wahlkreis bzw. Bundesstaat ansässig ist, geht es dabei doch vor allem um Arbeitsplätze und Wählerstimmen.⁵⁴ Verglichen mit den Wirtschaftsunternehmen ist der Einfluss der Gewerkschaften jedoch relativ gering, obwohl auch deren Interessen zahlreiche außenpolitische Entscheidungen berühren, z.B. beim Erhalt von Arbeitsplätzen.

Neben den wirtschaftlichen Interessengruppen existieren zahlreiche Bürgerbewegungen, die entweder eine allgemeine Zielsetzung verfolgen, wie die *Women's International League for Peace and Freedom* oder ein bestimmtes Thema wie zum Beispiel den Umweltschutz verfolgen. Entsprechend der Globalisierung zahlreicher Themen sind viele dieser Gruppen auch international organisiert wie *amnesty international* oder *Human Rights Watch*. Die Bedeutung dieser Gruppen liegt allerdings weniger in ihrem direkten Einfluss auf den innen- und außenpolitischen Entscheidungsprozess der USA, als vielmehr darin, dass sie bestimmte Themen in die öffentliche Diskussion bringen sowie in den Medien als auch bei den Anhörungen im Kongress ihr Fachwissen zur Verfügung stellen. Deren Glaubwürdigkeit ist dabei recht hoch, da ihre Anliegen nicht durch „special interests“ charakterisiert sind, sondern die Belange aller US-Bürger oder gar der gesamten Menschheit betreffen.⁵⁵

Einen mindestens ebenso großen Einfluss auf die Außenpolitik der Vereinigten Staaten hatten auch immer ethnische Minderheiten. Insbesondere in stark ethnisch geprägten Regionen wurden oft verstärkte Beziehungen zu den Herkunftsländern der Einwanderer gepflegt. Allgemeine Aussagen über die Beziehungen zwischen den ethnischen Gruppierungen in den USA und ihren Herkunftsländern lassen sich jedoch nicht treffen, da hierbei auch immer die jeweils besonderen Umstände berücksichtigt werden müssen, die zur Migration geführt haben, sowie in die verschiedenen politischen und kulturellen Faktoren differenziert werden. Es lässt sich aber mit relativer Sicherheit behaupten, dass ein Großteil der außenpolitischen Aktivitäten ethnischer Gruppen „darauf abzielt, die demokratischen Kräfte in den Herkunftsländern zu stützen, wenn dort autoritäre Regime herrschen.“⁵⁶ Als bestes Beispiel ließe sich hierfür die Arbeit der chinesischen und tibetischen Exilgruppen in den USA be-nennen.

Die grundsätzliche Befürwortung einer offenen Gesellschaft ist in den USA jedoch auch immer mit der Sorge gepaart, dass ausländische Interessen unbotmäßigen Einfluss auf die US-Politik nehmen. Diese Sorge nimmt insbesondere in wirtschaftlichen und politischen Krisenzeiten zu. Für viele wichtige Handelspartner der Vereinigten Staaten ist das Lobbying ein adäquates Mittel geworden, da die Handelsgesetzgebung in den USA neben Ausgleichszöllen auch Vergeltungsmaßnahmen oder „anti-dumping“-Regelungen vorsehen. Neben dem „foreign lobbying“ stehen ausländischen Regierungen zudem noch zahlreiche andere unauffällige Mittel zur Verfügung, um die Interessen in den USA zu beeinflussen, wie z.B. Spenden an Universitäten oder andere Forschungseinrichtungen.

⁵⁴ Vgl. ders. S. 157.

⁵⁵ Vgl. ders. S. 160.

⁵⁶ Ders. S. 169.

Die Einbeziehung organisierter Interessen sowohl in die Innen- als auch in die Außenpolitik führt schließlich dazu, dass außenpolitische Ideen und Konzepte im Entscheidungsprozess regelmäßig überprüft und modifiziert werden. Dies gilt insbesondere für den Einfluss der verschiedenen, thematisch organisierten Bürgerinitiativen, die auch zunehmend international organisiert sind. Zudem trägt der Koalitionsbildungsprozess unter Einbeziehung der Interessengruppen dazu, dass die Außenpolitik ihre notwendige politische Legitimität erhält.⁵⁷

Eine nicht ganz unwesentliche Rolle bei der Gestaltung der Außenpolitik in den Vereinigten Staaten spielen zudem die öffentliche Meinung und die Medien. Ein fester Bestandteil der konservativen Kritik gegenüber einer demokratischen Politik war der Einwand an der Rolle der öffentlichen Meinung, dass die „Unfähigkeit der Bürger, rationale Urteile in Fragen der Außenpolitik zu entwickeln“ mit der Gefahr verbunden ist, „dass schwache politische Führungen sich um des Erfolges willen der öffentlichen Meinung anpassen und eine irrealer Außenpolitik betreiben“. Morgenthau schrieb dazu: „Das rationale Element guter Außenpolitik kann nicht von vorneherein mit der Unterstützung der öffentlichen Meinung rechnen, die eher dem Gefühl der Vernunft folgt (...). Besonders Außenpolitik unter Bedingungen demokratischer Kontrolle und im Zeichen des Kreuzzugseifers einer politischen Religion verleitet Staatsmänner dazu, Elemente einer guten Außenpolitik dem Beifall der Massen zu opfern.“ Gabriel Almond hatte schon bereits im Jahre 1950 in einer Umfrage mit Titel „The American People and Foreign Policy“ auf der Grundlage von Umfragedaten die Unbeständigkeit der außenpolitischen Einstellungen und die starke Abhängigkeit von Stimmungen hervorgehoben. Trotz der zum Teil kontrovers diskutierten Frage, wie die Öffentlichkeit den außenpolitischen Entscheidungsprozess beeinflusst, gab es bis in die siebziger Jahre hinein hinsichtlich der außenpolitischen Entscheidungen in drei Punkten wesentliche Übereinstimmung:

1. Die öffentliche Meinung ist höchst wechselhaft und stellt somit eine recht zweifelhafte Basis für eine gute Außenpolitik dar.
2. Den Einstellungen zu außenpolitischen Themen fehlt es in der Regel an Struktur und Kohärenz, so dass man diese bestenfalls als „Nicht-Einstellungen“ bezeichnen kann.
3. Der Einfluss der öffentlichen Meinung auf die Außenpolitik ist somit sehr begrenzt.⁵⁸

Bei der Festlegung der wichtigsten außenpolitischen Ziele gibt es durchaus Unterschiede zwischen der öffentlichen Meinung und den außenpolitischen Eliten. Während für letztere vor allem Themen wie freier Handel, Rüstungskontrolle und Nonproliferationspolitik einen hohen Stellenwert haben, setzt die Öffentlichkeit ihre Prioritäten bei für sie eher näher liegenden Themen wie beispielsweise der Schaffung und dem Erhalt von Arbeitsplätzen.

In diesem Zusammenhang spielen die Medien bei der Meinungsbildung eine wichtig, wenn nicht gar entscheidende Rolle. So ist die Beurteilung der Außenpolitik durch die Öffentlichkeit nur möglich, wenn diese auch über genügend Informationen verfügt und eine breitgefächerte Meinungsvielfalt vorhanden ist. Die gegenseitige Beeinflussung von Politik und Öffentlichkeit ist zudem eine äußerst wich-

⁵⁷ Vgl. ders. S. 175.

⁵⁸ Vgl. ders. S. 176/177.

tige Voraussetzung für die Demokratie. Wichtigster Faktor ist dabei die Qualität der Medien, welche in der repräsentativen Demokratie meist die Rolle einer „vierten Gewalt“ ein. Ohne unabhängige Medien kann es in einer Demokratie somit keine Öffentlichkeit geben; diese haben somit einen wichtigen, wenn nicht sogar entscheidenden Anteil am Charakter eines demokratischen Prozesses. Verantwortlichkeit in der Außenpolitik und politische Legitimität kann es somit nur auf der Grundlage politischer Kommunikation geben, die wiederum auf die freie Entfaltung der Medien angewiesen ist. Die Berichterstattung fokussiert dabei die außenpolitische Diskussion auf wenige Themen und lenkt die Aufmerksamkeit insbesondere auf Ereignisse, in welche die USA unmittelbar verwickelt sind. Die Medien ermöglichen es somit, dass große Bevölkerungsteile über die Vorgänge und Probleme in der Weltpolitik erfahren. Zudem tragen die Medien dazu bei, das Verständnis für die Interdependenz zwischen Innen- und Außenpolitik zu fördern, und ermöglichen es desweiteren auch gesellschaftlichen Gruppen, mit ihren außenpolitischen Anliegen, z.B. die Einhaltung der Menschenrechte oder der Umweltschutz, ein großes Publikum zu erreichen. Ein Negativfaktor ist allerdings, dass die Medien nicht nur Informationen für die politische Meinungslieferung beschaffen, „sondern durch Selektion und Visualisierung“ eine Vorstellung von der internationalen Politik erzeugen, die sich einer kritischen Überprüfung entzieht. Zudem existiert auch immer die Gefahr, dass eine kritische Berichterstattung den Marktgesetzen zum Opfer fällt.

2.4. Die Praxis der US-Außenpolitik seit 1945

Die Vereinigten Staaten traten erst relativ spät in die Weltpolitik ein, nämlich durch den spanisch-amerikanischen Seekrieg von 1898. Zwar betrieben die USA bereits vorher eine eigene Außenpolitik, doch beschränkte diese sich zunächst auf die Sicherung von Schifffahrtsstraßen und wirtschaftliche Fragen. Die Gründungsväter der USA hatten sich dabei nicht nur räumlich, sondern auch politisch von Europa entfernt. So sollte das europäische System der Militärallianzen und Kabinettskriege nicht auf die USA reproduziert werden. Das zentrale Ziel der Außenpolitik war dabei die Verbesserung der wirtschaftlichen Entfaltungschancen des einzelnen und nicht die Vermehrung staatlicher Macht; Außenpolitik wurde somit als Außenhandelspolitik verstanden. Diese sah sich vor allem als „Vormacht des Freihandels und der Freiheit, des Antikolonialismus und des Völkerrechts, als Gegner von Machtpolitik und Krieg schlechthin.“ Diese außenpolitische Kultur blieb auch im wesentlichen bis ins 20. Jahrhundert hinein intakt.⁵⁹ Mit dem Eintritt in den Zweiten Weltkrieg 1941 sowie dem Sieg über

⁵⁹ Vgl. Czempiel, Ernst-Otto: Strukturen und Herausforderungen der amerikanischen Weltpolitik nach 1945, in: Willi Paul Adams (Hrsg): Länderbericht USA II. Gesellschaft, Außenpolitik, Kultur – Religion – Erziehung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 293/II). Bonn 1990, S. 426.

Deutschland und Japan im Jahre 1945 nahmen die USA jedoch eine grundlegend neue Rolle in der Weltpolitik ein, waren diese doch nun zu einer hegemonialen Macht neben der Sowjetunion aufgestiegen. Zudem standen die Truppen der USA in großen Teilen West- und Südeuropas sowie in weiten Teilen Südasiens und dem pazifischen Raum. Nach Auffassung der Administration unter Präsident Harry S. Truman (1945-1953) standen die Vereinigten Staaten unweigerlich vor der Aufgabe, an der territorialen und wirtschaftlichen Neuordnung der Welt mitzuwirken. In diesem Zusammenhang entstand in den USA allerdings auch das Problem, dieses angestrebte welt- und ordnungspolitische Konzept gegenüber den traditionell starken isolationistischen Tendenzen innerhalb der US-Innenpolitik durchzusetzen und abzusichern. Um solchen Tendenzen vorzubeugen und weiterhin an der Gestaltung einer friedlichen und prosperierenden Nachkriegsordnung mitzuwirken, setzte die US-Administration nun auf die Gründung einer internationalen Organisation, in der die Zusammenarbeit der ehemaligen Kriegsalliierten weiter aufrechterhalten und in einem neu zu bildenden Sicherheitsrat institutionalisiert werden sollte. Diese Aktivitäten der Vereinigten Staaten mit dem Ziel eines kollektiven Sicherheitssystems zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der friedlichen Konfliktregelung mündeten schließlich in die Konferenz von San Francisco am 26. Juni 1945, auf der die Organisation der Vereinten Nationen (UNO) gegründet wurde. Mit dieser war somit aus Sicht der USA „ein internationales Forum geschaffen worden, das dem Rückfall in eine klassische Interessensphärenpolitik nach Kriegsende vorbeugen, gleichzeitig aber die Führungsrolle der vier Siegermächte und insbesondere die der Vereinigten Staaten der politischen, territorialen und wirtschaftlichen Nachkriegsordnung garantieren sollte.“

Diese von den USA angestrebte „kollektive Weltführung“ im Rahmen der UN-Gremien setzte allerdings auch die Einigkeit der Großmächte voraus, die jedoch in der Frage regionaler Konfliktlösungen und vor allem bei der territorialen Neuordnung Europas schnell an ihre Grenzen stieß. Insbesondere die nach 1946 vollzogene Ausbreitung des kommunistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems in Ost- und Mitteleuropa bedeutete für die USA die Aufkündigung „einer kooperativen Konfliktlösungsstrategie durch die Sowjetunion, der mit einer stärker macht- und sicherheitspolitischen der Westmächte entgegengetreten werden“ musste.⁶⁰ Die Furcht vor einer weiteren Ausdehnung der Sowjetunion führte schließlich zur Schaffung eines nahezu lückenlosen Systems von Militärbündnissen durch die Vereinigten Staaten, dessen Kernstück die im Jahre 1949 gegründete NATO darstellte. Dieses Bündnis diente dabei nicht nur dazu, die militärische Sicherheit des vertraglich festgelegten Bündnisgefüges nach außen hin zu wahren; vielmehr beruhte die Kooperation der USA, Kanadas und der westeuropäischen Staaten auch auf dem gemeinsamen Interesse an der Aufrechterhaltung eines umfassenden ökonomisch-politischen Kooperationsverbunds, aus dem die USA und ihre europäischen Wirtschaftspartner in den vergangenen Jahren vielfach Nutzen zogen. Im Rahmen dieses Bündnisses beruhte die militärische Abschreckung der USA im wesentlichen auf dem Nuklearwaffenmonopol und

⁶⁰ Vgl. Czempiel, Ernst-Otto u. Rudolf Witzel: Grundzüge der amerikanischen Außenpolitik nach 1945, in: Wolfgang Jäger u. Wolfgang Walz (Hrsg.): Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch. München, Wien 1995, S. 361.

deren Absicht, im Rahmen einer „Massiven Vergeltung“ auch Kernwaffen zur Verteidigung Westeuropas gegen die UdSSR einzusetzen. Mit dem Koreakrieg (1950-1953) und dem Start eines ersten Satelliten im Jahre 1957 gelang man in den USA schließlich zu der Einsicht, dass die militärische Unverwundbarkeit der Vereinigten Staaten verloren war. Die US-Administration war somit gezwungen, ihre Außen- und Sicherheitspolitik nun den neuen internationalen Gegebenheiten anzupassen.

Diese Aufgabe kam zunächst der neuen Administration unter John F. Kennedy (1961-1963) zu. Dabei galt die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der militärischen Überlegenheit gegenüber der Sowjetunion als wichtigstes Ziel der Außenpolitik. Andererseits begannen im Juli 1961 erste Gespräche mit der sowjetischen Führung sowie mit Großbritannien über Fragen einer strategischen Rüstungskontrolle und eines Kernwaffenversuchsstops. Diesen Gesprächen standen allerdings noch immer die ungelöste Deutschland- und Berlin-Frage sowie die Kuba-Krise im Jahre 1962 gegenüber. Die Antwort der Vereinigten Staaten auf diese Herausforderungen erfolgte in Form einer Doppelstrategie aus Entspannungsangeboten einerseits und einer fortgeschrittenen eigenen Aufrüstung andererseits.⁶¹ Allerdings kam es in diesem Zusammenhang auch zu erheblichen Kontroversen mit den vielen westeuropäischen Verbündeten, die neben einer Abschwächung der nuklearen Einsatzgarantie durch die USA auch „die Gefahr einer rüstungskontrollpolitischen Einigung der Supermächte ohne ausreichende Berücksichtigung der europäischen Sicherheitsinteressen“ befürchteten. Neben diesen sicherheitspolitischen Kontroversen kam es zudem auch innerhalb des nordatlantischen Bündnisses zu ernststen wirtschafts- und währungspolitischen Belastungen, welche durch die zunehmenden Zahlungsschwierigkeiten der USA infolge hoher Militärausgaben im Ausland sowie der Gründung der EWG ausgelöst wurden. Dabei erwuchs den Vereinigten Staaten in Form der EWG ein ebenbürtiges Wirtschaftspotential, das langfristig sowohl eine verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit, aber auch eine besondere Herausforderung für die Absatzinteressen der USA bedeutete. Als besonders gravierend erwies sich aber schließlich das Engagement der USA in Vietnam, das Ende der sechziger Jahre nicht nur deren gesamte außenpolitische Aufmerksamkeit auf sich zog, sondern die westliche Führungsmacht auch zunehmend handlungsunfähig machte. Somit blieb es der republikanischen Administration unter Präsident Richard Nixon (1969-1974) überlassen, die US-Außenpolitik aus den Zwängen des Krieges in Vietnam zu befreien und ihr ein neues Profil zu verleihen. Kernpunkte dieses neuen außenpolitischen Konzept, das im wesentlichen durch den späteren Außenminister Henry Kissinger geprägt wurde, waren die Öffnung der USA gegenüber der VR China, das Angebot einer Entspannung und Rüstungskontrolle an die UdSSR sowie die Verknüpfung handelspolitischer Zugeständnisse der Vereinigten Staaten bei gleichzeitiger außenpolitischer Zurückhaltung durch die Sowjetunion.⁶²

Ein zentraler Entwurf Nixons war es, die weltpolitischen Pflichten der USA zu reduzieren, ohne aber gleichzeitig ihren Einfluss zu mindern. Entscheidende Voraussetzung hierfür war jedoch der Dialog mit der Sowjetunion über eine weitergehende Entspannungspolitik und Rüstungskontrolle. Dieser Dialog diente dabei vor allem der Aufgabe, die Sicherheit der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten

⁶¹ Vgl. ders. S. 366/367.

⁶² Vgl. ders. S. 368/369.

weiterhin zu gewährleisten, während Militärallianzen wie die NATO einen relativen Bedeutungsverlust hinnehmen mussten. Der Kern des angestrebten Dialogs mit der UdSSR waren die Verhandlungen zur Begrenzung strategischer Rüstungen (SALT), die aufgrund der sowjetischen Intervention in der Tschechoslowakei im August 1968 unterbrochen wurden. Die USA signalisierten ihre Bereitschaft, der UdSSR die militärische Parität in der strategischen Nuklearrüstung zuzugestehen. Die politische Parität beider Supermächte, d.h. das gleichberechtigte Mitwirken der Sowjetunion an Maßnahmen der Konfliktminderung außerhalb des Ost-West-Konflikts suchten die Vereinigten Staaten jedoch zu verhindern. Die Pendeldiplomatie Kissingers im Nahen Osten sowie die Öffnung der VR China hatte dabei das Ziel, den Einfluss der USA zuungunsten der UdSSR auszudehnen und zudem die jahrelange Blockade der US-Außenpolitik aufzubrechen.⁶³

Die Strategie der Nixon-Administration von Entspannung und Rüstungskontrolle erwies sich zunächst als recht erfolgreich und erreichte in den Jahren 1972/73 ihren Höhepunkt. So gelang es den USA, den Krieg in Vietnam zu beenden, China als regionale Großmacht in die Weltpolitik einzuführen und mit der Sowjetunion eine Reihe von bilateralen Abkommen in den Bereichen Handel und Sicherheit abzuschließen. Nach 1974 geriet die Entspannungspolitik der USA jedoch in eine ernste Krise, zu der im wesentlichen drei Entwicklungen beitrugen:

1. Die Watergate-Affäre, welche die Handlungsfähigkeit der Nixon-Administration zunehmend einschränkte und schließlich im August 1974 zum Rücktritt von US-Präsident Nixon führte.
2. Bei den SALT-Verhandlungen konnte bis 1976 kein endgültiger Vertrag abgeschlossen werden.
3. Die Intervention der UdSSR und Kubas in Angola 1974/75, die zeigte, dass die Sowjetunion nicht bereit war, auf eine politische Machtausdehnung in der Dritten Welt zu verzichten. Dadurch wurde die innenpolitische Kritik am Entspannungskurs der US-Regierung zunehmend gestärkt. Dieser Kritik setzte Präsident Jimmy Carter (1977-1981) jedoch einen neuen außenpolitischen Kurs entgegen, die auf eine intensivierte Entspannung und Rüstungskontrolle und eine aktive Menschenrechtspolitik in der Welt basierte. Beachtenswerte Erfolge erzielte Carter dabei vor allem bei der Eindämmung des Waffenhandels, bei der Lösung des Problems um die Zukunft des Panama-Kanals und vor allem bei den Friedensverhandlungen zwischen Israel und Ägypten, die 1979 mit dem Abkommen von Camp David endeten. Hinzu kam, dass Carter gegenüber der Sowjetunion stärker die Menschenrechtspolitik in den Vordergrund stellte und offen Sympathie für sowjetische Dissidenten zeigte.⁶⁴

Mit dem Amtsantritt von Präsident Ronald Reagan (1981-1989) übernahm eine Regierung, die man durchaus als konservativste aller Administrationen seit 1945 bezeichnen kann, wobei Reagan selbst „als Repräsentant des ultrakonservativen Flügels der Republikanischen Partei“ galt.⁶⁵ Die Amtszeit Reagans bildete dabei den Höhe- und Schlusspunkt der Rivalität mit der Sowjetunion. War die Politik

⁶³ Vgl. ders. S. 370/371.

⁶⁴ Vgl. ders. S. 374/375.

⁶⁵ Ders. S. 377.

der Reagan-Administration bis 1985 noch von Konfrontation geprägt, wurde mit dem Amtsantritt des KPdSU-Generalsekretärs Michail Gorbatschow eine Phase der Kooperation eingeleitet. Gorbatschow hatte dabei nicht nur durch zahlreiche Konzessionen die Rüstungskontrolle in die Abrüstung übergeleitet, sondern auch durch die Reformen in der Sowjetunion die Revolutionen in Osteuropa und letztlich auch das Ende des Warschauer Paktes begünstigt.⁶⁶

Die Revolutionen in Osteuropa stellten für die Gestaltung der US-Außenpolitik einen fundamentalen Einschnitt dar. Allerdings blieb man sich lange im Unklaren darüber, wie man auf die neuen Herausforderungen reagieren sollte. So entwarf die Administration unter Präsident George Bush (1989-1992) kein Konzept für eine neue Außenpolitik der USA nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, sondern betrieb ihre Machtpolitik im alten Stile weiter. Das Ende der bipolaren Ordnung förderte zudem die Entfaltung regionaler Konflikte, die nicht nur zu einer größeren Unsicherheit, sondern auch zu einer größeren Aufrüstung führten. Die Gefahr eines Nuklearkrieges ist zwar für Europa gebannt, doch geht diese nun von regionalen Konflikten im Nahen Osten, der Golf-Region und besonders in Südasien aus. Dabei tritt die „Notwendigkeit der Errichtung wirkungsvoller Institutionen für regionale Konfliktlösungen und eine effektive internationale Kontrolle der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, des Transfers von Rüstungstechnologie und die Ausbreitung eines umfassenden Teststopp-Abkommens“ in den Vordergrund.⁶⁷

Für die USA ergibt sich mit dem Ende des Kalten Krieges zudem keine zentrale Bedrohung mehr, sondern vielfältige Herausforderungen. Die Außenpolitik der USA erfordert dabei „ein genuines Verständnis für die jeweiligen regionalen Problematik, der jeweiligen historischen und kulturellen Besonderheiten.“ Die zunehmende politisch-ökonomische Globalisierung und kulturelle Fragmentierung der Weltpolitik erfordert zudem zur Konfliktlösung multilaterale Lösungen, die eine Stärkung von regionalen und globalen Institutionen beinhalten.⁶⁸ Präsident Bill Clinton ist somit gezwungen, neue Konzeptionen für die Gestaltung der US-Außenpolitik vorzulegen, allerdings hat er sich dieser Aufgabe bislang nur eher zögerlich gewidmet. Für die Zukunft sind dabei vor allem folgende Punkte von besonderer Bedeutung:

- ⌚ Bestimmung der Führungsrolle der USA bzw. deren Grenzen in der Weltpolitik;
- ⌚ Entwicklung von Kriterien für die Entscheidung über militärische Interventionen aus humanitären Gründen;
- ⌚ Neuausrichtung der Auslandshilfe;
- ⌚ Entwicklung einer neuen Europapolitik;
- ⌚ Entwicklung einer Konzeption für die Beziehungen zu den ehemaligen Sowjetrepubliken außerhalb Russlands.⁶⁹

⁶⁶ Vgl. Czempiel, Ernst-Otto: Strukturen und Herausforderungen der amerikanischen Weltpolitik nach 1945. S. 431.

⁶⁷ Vgl. Dittgen, Herbert: Das amerikanische Dilemma. Die Vereinigten Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes. Paderborn, München, Wien, Zürich 1996, S. 303.

⁶⁸ Vgl. ders. S. 307.

⁶⁹ Vgl. ders. S. 314.

Welchen Weg die US-Außenpolitik in der Zukunft nehmen wird, hängt im wesentlichen davon ab, ob man sich weiterhin unilateral verhalten wird und den Bilateralismus bevorzugt oder ob man sich später dem Multilateralismus öffnen wird. Gegenüber den Nachfolgestaaten der Sowjetunion strebt die US-Außenpolitik langfristig „die feste Integration der sowjetischen Nachfolgestaaten in die ‚Euro-Atlantic community and the democratic commonwealth of nations‘“ an. Insbesondere das Verhältnis zu Rußland will man die Entwicklung von der Gegnerschaft zur Partnerschaft weiter vorantreiben.⁷⁰ Die Förderung der Marktwirtschaft und Demokratie in Rußland sowie der Abbau der Altlasten aus dem Ost-West-Konflikt werden dabei auf absehbare Zeit die zentralen Ziele der US-amerikanischen Rußlandpolitik bleiben. Desweiteren werden die USA aufgrund ihrer sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Bindungen an Europa sowie den gemeinsamen und kulturellen Werten eine wichtige europäische Macht bleiben. Von zentraler Bedeutung wird dabei auch die zukünftige Rolle der NATO sein, die zunächst zur Abschreckung eines potentiellen Angriffs der UdSSR auf Europa und zur kollektiven Selbstverteidigung geschaffen wurde. Dieser Auftrag wurde mit dem Ende des Kalten Krieges nun weitgehend obsolet. Eine Neudefinition des NATO-Auftrages für die Zukunft wird eine zentrale Herausforderung der kommenden Jahre sein, die auch für die Sicherheitsinteressen der USA von entscheidender Bedeutung ist.⁷¹ Zudem werden die USA auch in Asien weiterhin politisch und militärisch präsent bleiben. Dort sollen die bilateralen Beziehungen allerdings durch einen multilateralen Rahmen ersetzt werden, der es den USA ermöglicht, sich „weiterhin fest als ‚asiatische‘ Macht zu verankern und Japan als potentielle regionale Hegemonialmacht einzubinden.“⁷² Die internationalen Rahmenbedingungen eröffnen den Vereinigten Staaten somit erstmals seit 1945 unterschiedliche Grundoptionen ihrer internationalen Rolle. Allerdings wird eine Rekonstruktion der US-Außenpolitik im Sinne einer liberalen Weltordnungspolitik entscheidend davon abhängen, wie die bisherige und nahezu exklusive Führungsrolle der USA zunehmend durch eine multilaterale Führung ersetzt werden kann.⁷³

⁷⁰ Vgl. Rudolf, Peter: Nicht mehr Gegner, noch nicht Partner. Von der Sowjetunion- zur Rußlandpolitik, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Außenpolitik nach dem Ost-West-Konflikt. S. 119.

⁷¹ Vgl. Donfried, Karen E.: Auf dem Weg zu einem neuen Gleichgewicht. Die Vereinigten Staaten, die NATO und die europäische Sicherheit, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Außenpolitik nach dem Ost-West-Konflikt. S. 168.

⁷² Rudolf, Peter u. Jürgen Wilzewski: Weltpolitik als Weltordnungspolitik? Amerikanische Außenpolitik zwischen Prinzip und Pragmatismus, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Außenpolitik nach dem Ost-West-Konflikt. S. 440.

⁷³ Vgl. dies. S. 442.

3. Historischer Rückblick

Dem Verhältnis zwischen den USA und der VR China kommt heute eine enorme Bedeutung zu. So fördern gute Beziehungen zwischen beiden Staaten zunächst den friedlichen, wirtschaftlichen und politischen Wandel in der Volksrepublik China; desweiteren bestimmen Inhalt und Qualität dieser Beziehungen auch das Verhältnis zwischen China und der internationalen Staatengemeinschaft. Zudem tragen gute bilaterale Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Volksrepublik auch zur Lösung einer Vielzahl von weltweiten und regionalen Problemen bei. Für viele asiatische Staaten sind die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Volksrepublik China auch ein wichtiger Faktor für das politische Klima in der asiatisch-pazifischen Region. Gerade kleinere Länder sehen in der kontinuierlichen Präsenz der USA in der Region eine Garantie für Stabilität und Frieden in Südostasien.

In der Vergangenheit hatte das Verhältnis der Vereinigten Staaten zur VR China auch Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den USA und der früheren Sowjetunion. Im Zuge des sich abzeichnenden Konfliktes zwischen China und der UdSSR sahen die damaligen US-Administrationen von Nixon bis Bush die Volksrepublik als Trumpfkarte zwischen den beiden Supermächten. Die Annäherung an China wurde von Nixon daher auch als wichtige Entscheidung im Kampf um China als Partner und Verbündeten angesehen. Die Beziehungen zwischen den USA und der VR China waren somit in den letzten 150 Jahren einem stetigen Wandel unterzogen, wobei die strategischen Interessen lange Zeit eindeutig im Vordergrund standen. Die Wirtschaftsinteressen gewannen erst mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen im Jahre 1979 zunehmend an Bedeutung. In einem historischen Rückblick sollen daher die Hauptcharakteristika und zentralen Leitlinien der bilateralen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Volksrepublik aufgezeichnet werden. Ein Schwerpunkt der Betrachtungsweise soll dabei insbesondere auch auf der allgemeinen Interessenlage und Einschätzungen der US-Regierungen seit 1945 gegenüber dem „Reich der Mitte“ liegen.

3.1. Die Phase der gegenseitigen Nichtanerkennung (1945-1972)

3.1.1. Von den Anfängen bis 1949

Um auf die derzeitige Politik der USA gegenüber der VR China sowie die aktuellen Problemfelder einzugehen, ist es zunächst notwendig, die US-amerikanische Chinapolitik aus historischer Perspektive zu behandeln. So begann die Annäherung der USA an das Reich der Mitte bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die ersten offiziellen Kontakte knüpfte dabei der damalige Sonderbotschafter der USA, Caleb Cushing, der am 03. Juli 1844 in Macao den ersten amerikanisch-chinesischen Vertrag unterzeichnete. Dieser sah vor, dass China den Vereinigten Staaten fünf Häfen öffnete und diesen zudem das Recht der exterritorialen Konsularjurisdiktion zugestand. Dabei profitierten die USA von dem kurz zuvor geführten Opiumkrieg zwischen Großbritannien und China (1840-1842), der

die Isolationspolitik des chinesischen Kaiserreiches aufgebrochen sowie „die Ära der kolonialimperialistischen Durchdringung Chinas eingeleitet hatte.“ Im Jahre 1868 unterzeichneten die USA und China zudem einen weiteren Vertrag, der neben einem Verzicht der USA auf Interventionen und Gebietsansprüche in China auch „die erstmalige Gewährung einer Meistbegünstigungsklausel an China auf der Basis der Gegenseitigkeit“ vorsah.

Die zunehmenden Expansionsakte der europäischen Industrieländer führte jedoch dazu, dass die chinesische Regierung immer mehr eine Aufteilung des Landes in macht- und handelspolitische Einflusssphären befürchtete. Um eine solche Aufteilung zu verhindern sowie das internationale Kräftegleichgewicht in Ostasien weiter zu erhalten, proklamierten die Vereinigten Staaten um die Jahrhundertwende die sogenannte „Politik der offenen Tür“, die sich gegen den Kolonialismus der Industriestaaten in China wandte. Mit dieser Politik wollte die US-Regierung nicht nur den Schutz ihrer Bürger garantieren, sondern vor allem auch deren Eigentum und deren Interessen sowie die Einheit Chinas wahren. Der Architekt dieser Politik, der damalige US-Außenminister John Hay, formulierte am 03. Juli 1900 deren Ziele wie folgt: „(...) die Politik der Regierung der USA sucht nach einer Lösung, die dauerhafte Sicherheit und Frieden für China bringt, an der territorialen und administrativen Einheit Chinas festhält, alle Rechte befreundeter Staaten, die durch Verträge und internationale Rechte garantiert wurden, schützt und für die Welt die Prinzipien eines gleichberechtigten und fairen Handels mit allen Teilen des chinesischen Reiches sicherstellt.“

Diese „Politik der offenen Tür“ wurde somit zur Leitidee der gesamten US-Chinapolitik bis weit ins 20. Jahrhundert hinein.⁷⁴ Dieser Politik blieben die USA auch treu, als Japan am 18. September 1931 militärisch in Nordostchina einmarschierte und im weiteren Verlauf die Mandschurei besetzte, die in den japanischen Satellitenstaat „Mandschuko“ verwandelte. In einem Memorandum erklärte der damalige US-Außenminister Henry L. Stimson, dass die USA „weder die Legalität einer De-facto-Situation annehmen“ noch Verträge bzw. Abkommen anerkennen werde, welche „die vertraglichen Rechte der USA oder ihrer Bürger in China oder die Souveränität, die Unabhängigkeit und die territoriale und administrative Integrität der Republik China sowie die internationale Politik gegenüber Chinas“ anerkennen werde. Diese sogenannte „Stimson-Doktrin“ wandte sich somit gegen jegliche Veränderung des Status quo in China durch Gewaltanwendung und untermauerte nochmals die bis dato praktizierte „Politik der offenen Tür“. Der weitere offene Aggressionskrieg Japans gegenüber China verschärfte jedoch auch die Beziehungen zwischen den USA und Japan. Die kompromisslose Forderung der Vereinigten Staaten nach einem Rückzug der japanischen Truppen aus China, einer Anerkennung der chinesischen Regierung unter Chiang Kai-shek durch Japan und einer Aufgabe aller exterritorialer Rechte Japans und der USA führte schließlich im Dezember 1941 zum Krieg zwischen beiden Staaten. Somit waren die Vereinigten Staaten gezwungen, ihre Einschätzung der militärischen Machtverhältnisse in

⁷⁴ Vgl. Bulling, Claus: Das geteilte China 1949-1953. Der innerchinesische Konflikt im Rahmen einer sich verändernden weltpolitischen Gesamtkonstellation. Eine Konstellationsanalyse unter Berücksichtigung der Chinapolitik der USA im Lichte neuerer amerikanischer und chinesischer Quellen (Politica, Schriftenreihe zur politischen Wissenschaft, Band 23). München 1993, S. 19/20.

Ostasien zu korrigieren und ihre Fernostpolitik zu ändern. Zudem machte der japanische Angriff auf Pearl Harbour die USA und China zu Verbündeten, da die USA ohne militärische Partner ihre Verteidigungslinien im Pazifik nicht halten konnten und China dringend auswärtige Unterstützung in seinem Kampf gegen Japan benötigte. Diese Zusammenarbeit basierte auf dem Grundsatz „to make China a great power“. Die Motive der USA für diesen Grundsatz waren dabei mehrschichtig: so sahen die Vereinigten Staaten in China nicht nur einen militärischen Verbündeten im Krieg gegen Japan, „sondern sahen für China nach dem Ende des Weltkrieges und der Niederlage Japans auch eine neue Rolle als Führungsmacht im Fernen Osten vor.“⁷⁵ Allerdings fiel die wirtschaftliche und militärische Hilfe der USA für China relativ gering aus, insbesondere im Verhältnis zu den Mengen an Kriegsmaterial, welche die USA der Sowjetunion und Großbritannien gewährten. Außerdem „war die Unterstützung der chinesischen Regierung durch die USA ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Involvierung der Vereinigten Staaten in die chinesische Politik und somit zwangsläufig auch in den innerchinesischen Konflikt.“

Die nationalchinesische Regierung unter Chiang Kai-shek hatte zunächst große Hoffnungen in die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten gelegt, welche allerdings schnell einer gewissen Ernüchterung gewichen war. So mangelte es nicht nur an einer tatkräftigen Unterstützung der USA, den japanischen Blockadering um China zu durchbrechen; außerdem empfand China die Kooperation mit den Vereinigten Staaten zunehmend als Bevormundung. Der chinesischen Führung wurde bald klar, dass „China auf dem Schachbrett der amerikanischen Globalstrategie gegen die Achsenmächte lediglich als ‚Bauer‘ fungierte, von dem sich die USA die Bindung der in China stehenden japanischen Streitkräfte versprachen.“⁷⁶ Hinzu kam, dass die USA nun auch Kontakte mit den chinesischen Kommunisten aufnahmen, um ungehindert hinter den japanischen Linien in Nordchina operieren zu können.⁷⁷ Schließlich fühlten sich China durch das Geheimabkommen von Jalta vom 11. Februar 1945 regelrecht verraten, da die USA der Sowjetunion nach ihrem Kriegseintritt gegen Japan umfangreiche Rechte zugestand, was im wesentlichen der Wiederherstellung der Machtposition Rußlands vor dem Krieg gegen Japan 1904/05 entsprach. Die konkreten Inhalte des Abkommens waren:

- ⌚ Unterstellung der chinesischen Ostbahn und der südmandschurischen Bahn unter ein gemeinsames chinesisch-sowjetisches Unternehmen;
- ⌚ Verpachtung von Port Arthur als Kriegshafen an die Sowjetunion;
- ⌚ Internationalisierung Dairens;
- ⌚ Anerkennung der Unabhängigkeit der Äußeren Mongolei durch China.

Die in Jalta von den USA betriebene Chinapolitik bedeutete somit eine Abkehr von ihrer bisherigen „Politik der offenen Tür“ und warf zudem einen Schatten auf die Zusammenarbeit der USA mit der nationalchinesischen Regierung, ohne dass dies jedoch deren Ende bedeutete.⁷⁸

⁷⁵ Vgl. ders. S. 22/23.

⁷⁶ Vgl. ders. S. 24/25.

⁷⁷ Vgl. Bernkopf Tucker, Nancy: China and America: 1941-1991, in: Foreign Affairs, Volume 70, Winter 1991, S. 77.

⁷⁸ Vgl. Bulling, Claus: Das geteilte China 1949-1953. S. 25/26.

Allerdings wurde diese Kooperation zudem durch den schwebenden Bürgerkrieg in China überschattet. Neben einer Schwächung der chinesischen Kampfkraft durch den Krieg gegen Japan sahen die USA nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Gefahr einer Ausweitung des chinesischen Bürgerkrieges, insbesondere durch das Eingreifen auswärtiger Mächte, allen voran die Sowjetunion, und somit die Gefahr eines Dritten Weltkrieges. Auf der anderen Seite hofften die Vereinigten Staaten darauf, dass „nach dem Krieg ein vereintes und wiedererstarktes China eine wichtige politische Rolle in Asien übernehmen konnte, indem es dem sowjetischen Expansionismus und dem japanischen Militarismus entgegenwirken würde.“ Die Besorgnis der US-Regierung über die Entwicklung in China führte schließlich dazu, zwischen der Nationalregierung der KMT und den Kommunisten zu vermitteln. Im August 1944 sandte Präsident Roosevelt den US-General Patrick J. Hurley als persönlichen Gesandten nach China. Hurley hatte dabei folgende Aufgaben:

1. Verhinderung des Zusammenbruchs der nationalchinesischen Regierung;
2. die Weiterführung des Krieges gegen Japan durch die chinesischen Armeen;
3. Harmonisierung der Beziehungen zwischen China und den US-Militärberatern;
4. Einigung aller chinesischen Kräfte im Krieg gegen Japan.

So gelang es Hurley zwar, einige Vereinbarungen zwischen den beiden Bürgerkriegsparteien zu vermitteln, doch konnte er ein endgültiges Ende der Feindseligkeiten nicht erreichen. Im November 1945 trat Hurley schließlich als US-Sonderbotschafter in China zurück, nachdem der Bürgerkrieg nach der japanischen Kapitulation wieder eskalierte.⁷⁹ Am 27. November 1945 kündigte US-Präsident Truman eine neue Vermittlungsinitiative an und entsandte den General George C. Marshall als persönlichen Vertreter und Sonderbotschafter nach China. Marshall hatte den Auftrag, durch eine Vermittlung zwischen den chinesischen Bürgerkriegsparteien eine „Befriedung, Wiedervereinigung und Demokratisierung des durch den Bürgerkrieg politisch und territorial geteilten Chinas herbeizuführen“, was durch eine Koalitionsregierung zwischen Nationalisten und Kommunisten erreicht werden sollte. Diesen erneuten Vermittlungsversuch begründete Truman am 15. Dezember 1945, indem er erklärte: „Es ist die feste Überzeugung der Regierung, daß ein starkes, vereintes und demokratisches China von äußerster Wichtigkeit für den Erfolg der Vereinten Nationen und des Weltfriedens ist. Ein China, das zerrüttet und geteilt ist, sei es durch fremde Aggression, wie sie von den Japanern ausgeübt wurde, oder durch gewalttätigen internen Streit wird jetzt und in Zukunft die Stabilität und den Frieden in der Welt unterminieren. (...) Deshalb ist es für die Vereinigten Staaten von vitalem Interesse, daß die Menschen in China keine Möglichkeit auslassen, ihre internen Differenzen schnellstens durch friedliche Verhandlungen beizulegen.“

Gleichzeitig erhöhte die US-Regierung ihren Druck auf beide Seiten, indem sie China erst dann eine substantielle Aufbauhilfe gewähren würde, wenn der Bürgerkrieg durch eine Wiedervereinigung gelöst sei.⁸⁰ Trotz mehrerer Waffenstillstandsabkommen flammten die militärischen Auseinandersetzungen zwischen den beiden chinesischen Bürgerkriegsparteien immer wieder auf. Ende 1946 beendeten

⁷⁹ Vgl. ders. S. 27/28.

⁸⁰ Vgl. ders. S. 28/29.

die USA schließlich ihre Vermittlungsversuche in China. Zwar machte die US-Regierung beide Seiten für das Scheitern ihrer Bemühungen verantwortlich, doch war auch eine deutliche Kritik an der nationalistischen Regierung Chiang Kai-sheks unüberhörbar. So bezeichnete Marshall in einer persönlichen Erklärung am 07. Januar 1947, dass eine dominante reaktionäre Gruppe innerhalb der KMT und somit die nationalchinesische Regierung selbst ein Hauptfaktor für das Scheitern der Friedensbemühungen verantwortlich sei, da sich diese Gruppe gegen jeglichen Kompromiss gesperrt habe.⁸¹

Nach dem Scheitern der Vermittlungsbemühungen der USA in China unterstützte die Regierung zwar auch weiterhin die nationalchinesische Regierung, doch zog man sich schrittweise immer weiter aus China zurück und versuchte, jegliche militärische Intervention von US-Truppen in China zu vermeiden. George Marshall, der im Januar 1947 zum neuen US-Außenminister berufen wurde, vertrat zudem die Ansicht, dass die Probleme in China primär von den Chinesen selbst gelöst werden müssten. Außerdem war die Regierung überzeugt, dass eine Hilfe durch die Vereinigten Staaten nur dann sinnvoll eingesetzt werden könne, wenn die chinesische Nationalregierung weitreichende Reformen einleiten würde. Da dies jedoch nicht geschah, wollte man sich schrittweise aus China zurückziehen. Der innenpolitische Druck gegen diesen angestrebten Rückzug bewegte die Administration schließlich dazu, im Oktober 1947 eine „Policy of Limited Assistance“ gegenüber China einzuleiten, die im April 1948 in den sogenannten „China Aid Act“ mündete. Dieser sah zwar eine wirtschaftliche Hilfe von 275 Millionen Dollar und eine militärische Unterstützung in Höhe von 125 Millionen Dollar vor, doch traf diese Hilfe zu spät und zu gering ein, um die nationalchinesische Regierung noch wirksam stützen zu können.⁸² Zudem diente das Hilfsprogramm der Beschwichtigung der republikanischen Opposition sowie als Hinweis, dass Europa keine Monopol bei der Gewährung wirtschaftlicher Hilfe durch die USA einnahm.⁸³

Die Chinapolitik der USA in der Zeit von 1947 bis 1949 und deren Folgen fasste Tang Tsou treffend zusammen, indem er schrieb: „Die amerikanische Politik leistete der verzerrten Sichtweise der Kommunisten bezüglich der Vereinigten Staaten Vorschub, während sie es zugleich versäumte, ihnen die Stärke und Entschlossenheit Amerikas zu demonstrieren. Sie gab die Nationalisten auf, während sie die Feindseligkeiten der Kommunisten verstärkte. Die Vereinigten Staaten wollten durch das Vermeiden militärischer Verpflichtungen einem Krieg ausweichen, aber das fortdauernde Engagement in China steigerte den Haß der Kommunisten und bereitete so den Boden für eine militärische Konfrontation, welche nach der Neutralisierung der Straße von Formosa und der Überquerung des 38. Breitengrades durch amerikanische Einheiten stattfand.“⁸⁴

3.1.2. Die Phase von 1949 und 1972

⁸¹ Vgl. ders. 31.

Vgl. Garson, Robert: *The United States and China since 1949. A troubled affair.* London 1994, S. 13/14.

⁸² Vgl. Bulling, Claus: *Das geteilte China 1949-1953.* S. 33/34.

⁸³ Vgl. Garson, Robert: *The United States and China since 1949.* S. 17.

⁸⁴ Vgl. Bulling, Claus: *Das geteilte China 1940-1953.* S. 35.

Der Sieg der Kommunisten im chinesischen Bürgerkrieg und die Gründung der Volksrepublik China am 01. Oktober 1949 war für die Vereinigten Staaten einen entscheidenden Einschnitt in ihrer China-politik. So hatten die USA vor 1949 die Hoffnung, „China könne sich zu einer starken, vereinten und demokratischen Nation entwickeln, welche in einer Allianz mit den USA einen stabilisierenden Einfluß auf Asien ausüben würde.“ Mit dem Beginn des Kalten Krieges gewann China noch größere Bedeutung für die USA, da sie nach den Vorstellungen der Regierung in Washington ein Gegengewicht zum sowjetischen Expansionismus bilden und somit „der Gefahr einer dominierenden Stellung eines einzelnen Staates in dieser Region entgegenwirken“ sollte. Diese Vorstellungen wurden mit der Gründung der VR China mit einem Schlag zunichte gemacht. Als sich die KPCh⁸⁵ in der globalen Auseinandersetzung zudem noch offen auf die Seite der UdSSR stellte und dadurch das internationale Kräfteverhältnis zuungunsten der USA verschob, war das Entsetzen in Washington über diese Entwicklung groß. Der „Verlust“ Chinas an den Kommunismus wirkte in den Vereinigten Staaten wie ein nationales Desaster. Die Gründe hierfür lagen einerseits in der Tatsache, dass ein Land, welches seit Jahrzehnten freundschaftlich mit den USA verbunden war, plötzlich dem gegnerischen Lager angehörte. Andererseits stellte das kommunistische China aus US-amerikanischer Sicht „eine potentielle Bedrohung der fundamentalen amerikanischen Interessen und Ziele in Asien dar.“ Der Sieg des Kommunismus in China löste in den USA zudem Debatte aus, in der die Beziehungen zwischen den USA und China weitaus kontroverser diskutiert wurden als kaum eine andere Frage in der US-Außenpolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Neben der Frage, welche Verhaltensweisen in der Ostasienpolitik der USA direkt oder indirekt zur Machtergreifung der KPCh in China beigetragen hätten, wurde nun auch die Frage diskutiert, wie die Vereinigten Staaten nun auf die neue Situation in China reagieren sollten.⁸⁶

Eine wichtige Rolle spielte dabei die Frage nach einer Anerkennung der VR China durch die USA sowie die weitere Unterstützung der Republik China auf Taiwan unter der Führung der Kuomintang (KMT). Aus Sicht der USA ergaben sich dafür zwei Optionen: zum einen die völlige Verdrängung der KMT durch die Kommunisten vom chinesischen Territorium, also auch von Taiwan, wodurch die Problematik einer Anerkennung des kommunistischen Regimes in Peking und dessen Kampf um eine Mitgliedschaft in der UNO an politischer Bedeutung verlieren würde. Andererseits konnte die US-Regierung eine Annäherung nur dann vornehmen, wenn sie gleichzeitig auch die Unterstützung der KMT beenden würde. Im August 1949 trat die Diskussion um eine weitere Unterstützung der Nationalisten in eine entscheidende Phase. Ausgangspunkt hierfür war das „Weißbuch über die amerikanisch-chinesischen Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung der Periode zwischen 1944 und 1949“, das am 05. August 1949 veröffentlicht wurde. Mit dieser Publikation wollte die Regierung unter Truman die Öffentlichkeit in den USA über dessen Chinapolitik aufklären und „zugleich eine Exkulpation“ seiner Regierung vornehmen. Der damalige Außenminister Dean Acheson veröffentlichte in diesem Zusammenhang ein Begleitschreiben („Letter of Transmittal“), indem er die Ergebnisse

⁸⁵ KPCh = Kommunistische Partei Chinas.

⁸⁶ Vgl. ders. S. 84/85.

des Weißbuches noch einmal zusammenfaßte und erklärte, dass die Verhinderung der kommunistischen Herrschaft über China nur durch eine massive militärische Intervention der USA auf Seiten der Nationalisten erreicht worden wäre. Allerdings hätten diese Vertrauen ihrer eigenen Truppen und des chinesischen Volkes verloren, so dass eine Intervention der USA nicht nur von den Chinesen selbst übel aufgenommen worden wäre, sondern auch die traditionelle Chinapolitik der Vereinigten Staaten in ihr Gegenteil verkehrt hätte.⁸⁷ In der Folgezeit versuchte die China-Lobby⁸⁸ im Kongress, neue Militärhilfen für die Nationalisten durchzusetzen, doch blieben diese Bemühungen weitgehend erfolglos, da diese weder das Prestige der USA steigern, noch den Siegeszug der Kommunisten aufzuhalten vermochte.

Der Sieg der Kommunisten in China sowie die schnelle Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der VR China und der UdSSR im Jahre 1950 hatten immense Auswirkungen auf die Außenpolitik der Vereinigten Staaten. Ein kommunistisches China in enger Anlehnung an die UdSSR bedeutete nun eine unmittelbare Bedrohung für ganz Ostasien, insbesondere für Japan, die Philippinen und Südkorea, wo noch US-Truppen stationiert waren. Die USA sahen sich mit der Gefahr konfrontiert, dass weitere Staaten von der kommunistischen Expansionspolitik vereinnahmt würden. Wollten die USA ihre Interessen in Ostasien wahren, mussten sie nun versuchen, zu einem politischen, wirtschaftlichen und militärischen Ausgleich mit der VR China zu kommen. Hinsichtlich des Status Taiwans war die Haltung der Vereinigten Staaten eher ambivalent. In einer Rede vor dem Nationalen Presse-Club in Washington am 12. Januar 1950 erklärte der damalige US-Außenminister Dean Acheson, dass die Außenpolitik seines Landes von dem Wunsch getragen sei, eine weitere Ausdehnung des Kommunismus in Asien zu verhindern. Allerdings sei die militärische Sicherheit im asiatisch-pazifischen Raum nur durch Schutzverpflichtungen seitens der USA zu gewährleisten, die von Japan über die Ryukyu-Inseln bis zu den Philippinen reichten. Korea, Taiwan und Vietnam blieben dabei zunächst ausdrücklich ausgeschlossen. Andererseits weigerten sich die USA, für die Aufnahme der Volksrepublik China anstelle Taiwans zu votieren und legten in den folgenden 20 Jahren immer wieder ihr Veto gegen entsprechende Entscheidungen ein. Der Ausbruch des Korea-Krieges am 25. Juni 1950 veränderte jedoch die Haltung der USA in Ostasien. Um einer potentiellen Ausbreitung des Kommunismus zu begegnen, schloss die US-Regierung nun Taiwan in ihre militärischen Schutzverpflichtungen ein.⁸⁹

Auch nach dem Ende des Korea-Krieges am 26. Juli 1953 hielten die USA an ihrer Chinapolitik und Nichtanerkennung der Volksrepublik fest. So kam es am 02. Dezember 1954 zum Abschluss eines gegenseitigen Verteidigungsvertrages zwischen den USA und Taiwan, in der sich die Vereinigten Staa-

⁸⁷ Vgl. ders. S. 125/126.

⁸⁸ Unter dem Begriff „China-Lobby“ verstand man im engeren Sinne zunächst Personen und Organisationen, welche aus persönlichem die US-Chinapolitik zugunsten der Nationalisten zu beeinflussen versuchten. Zu den Sympathisanten gehörten im weiteren Sinne diejenigen, welche die Sache der KMT aus politischen und ideologischen Gründen oder aus Sorge um die nationale Sicherheit der USA unterstützten. Zu den letzteren konnte man auch diejenigen zählen, welche die Diskussion um die Chinapolitik für ihren Kampf gegen die Truman-Administration und die Demokratische Partei insgesamt nutzen wollten.

Vgl. Bulling, Claus: Das geteilte China 1949-1953. S. 93/94.

⁸⁹ Vgl. Bader, Monika: Der sino-amerikanische Normalisierungsprozeß: Vom Dogmatismus zum Pragmatismus? München 1983, S. 37/38.

ten zur Verteidigung der Insel verpflichteten. Hintergrund war die Bombardierung der zu Taiwan gehörenden Insel Quemoy durch kommunistische Truppen. Im August 1955 kam es jedoch in Genf zu ersten Gesprächen zwischen China und den USA, bei denen es neben der Repatriierung US-amerikanischer bzw. chinesischer Zivilisten auch um den Status Taiwans ging. Während beide Seiten im ersten Punkt zu einer Übereinkunft gelangten, kam man hinsichtlich der Zukunft Taiwans zu keiner gemeinsamen Lösung.

In der Folgezeit hielten die Vereinigten Staaten an ihrer Politik der Nichtanerkennung gegenüber der Volksrepublik China fest. Die Begründung hierfür lieferte ein Memorandum des US-Außenministeriums an die diplomatischen Vertretungen der USA im Ausland, das am 11. August 1958 veröffentlicht wurde. So sahen die USA in einer Anerkennung des kommunistischen Regimes in China „keinen greifbaren Nutzen für die USA oder die gesamte freie Welt bringen und die Bemühungen des kommunistischen China, die kommunistische Herrschaft über ganz Asien auszudehnen, wesentlich unterstützen würde.“ Zudem zielte die Politik der USA in Asien darauf ab, „die innere Wohlfahrt der freien Nationen zu fördern und ihre Unabhängigkeit zu festigen.“ Diese Politik könne allerdings nur verfolgt werden, wenn eine kommunistische Bedrohung ausgeschaltet würde.⁹⁰ Außerdem würde die Nichtanerkennung der Volksrepublik es dem kommunistischen Regime in Peking erschweren, die Sicherheit Asiens zu bedrohen. Die Politik der USA würde aber auch von der Tatsache bestimmt werden, dass

die „allgemein anerkannte, rechtmäßige Regierung Chinas“ weiterbestehe und in Taiwan „beständig ihre politischen, wirtschaftlichen und militärischen Kräfte“ entwickle. Taiwan stelle somit einen wichtigen Abschreckungsfaktor gegen eine neuerliche chinesische Aggression darstellen.⁹¹ Schließlich würde eine fortdauernde Anerkennung der Republik China auf Taiwan am ehesten dem nationalen Interesse der USA entsprechen und es der Regierung erleichtern, ihre Ziele in Ostasien zu erreichen. Der Versuch der Vereinigten Staaten, die Volksrepublik China nach dem Korea-Krieg diplomatisch, militärisch und wirtschaftlich zu isolieren, war jedoch nur einige Jahre erfolgreich und verharrte im Laufe der Zeit in rhetorischer Erstarrung, da zahlreiche Staaten diese Bemühungen der USA ignorierten und volle diplomatische Beziehungen mit der Volksrepublik aufnahmen.

Zu Beginn der sechziger Jahre änderte sich jedoch allmählich die Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber dem „Reich der Mitte“. Hintergrund hierfür waren die zunehmenden Konflikte zwischen der VR China und der Sowjetunion, die in den USA zu der Ansicht führten, dass der Kommunismus nun nicht mehr als weltweit einheitlicher Feind betrachtet werden konnte. Außerdem rückte man nun auch zunehmend von dem Standpunkt ab, dass sich das kommunistische Regime in Peking nur vorübergehend halten könne. In Washington kam es somit zu neuerlichen Überlegungen, wie man die Politik gegenüber der Volksrepublik modifizieren könne. Roger Hilsman, der Leiter der Fernost-Abteilung

⁹⁰ Vgl. Memorandum des State Department an die diplomatischen Vertretungen der USA über amtlichen Gründe der Nichtanerkennung der Volksrepublik China vom 11.08.1958, in: Verträge der Volksrepublik China mit anderen Staaten, bearbeitet im Institut für Asienkunde Hamburg, Teil 3: Die nichtkommunistischen Länder Europas und die Länder Amerikas (einschließlich Kubas), Band XII/3. Berlin, Frankfurt/Main 1965, S. 159/160.

⁹¹ Vgl. dass. S. 161.

im US-Außenministerium, brachte diese Überlegungen in einer öffentlichen Rede am 13. Dezember 1963 zum Ausdruck, als er erklärte, dass die USA ihre Politik der Nichtanerkennung gegenüber China und ihren Handelsboykott aufrecht erhalten wollen. Doch wollte man zudem nun auch eine „Politik der offenen Tür“ gegenüber Peking praktizieren und hatte dabei die Hoffnung, dass das kommunistische Regime in China seine aggressive Haltung gegenüber dem westlichen Ausland ändern würde. Die chinesische Führung lehnte diese Politik jedoch ab und vertrat die Ansicht, dass sich die USA vielmehr aus Taiwan zurückziehen sollten, um die Spannungen in Asien zu reduzieren.⁹² Allerdings setzte man die Überlegungen über eine Modifizierung der US-Chinapolitik weiter fort. So wurde im März 1966 in zahlreichen Hearings des Senatsausschusses für auswärtige Beziehungen deutlich, dass sich viele China-Experten in den USA für eine schrittweise Veränderung der US-Politik gegenüber China aussprachen. In diesem Zusammenhang sprach der damalige Professor der Columbia-Universität, A. Doak Barnett, davon, dass man die Politik der „Eindämmung und Isolation“ nun durch eine Politik der „Eindämmung, aber keine Isolation“ umwandeln sollte.⁹³

Mit dem Amtsantritt Richard Nixons am 20. Januar 1969 kam es schließlich zu einer grundlegenden Modifizierung der US-Chinapolitik. So gab Nixon in seiner Antrittsrede zu verstehen, dass er ein Umdenken in der Weltpolitik für unabdingbar halte und dass auf die Phase der Konfrontation eine Phase der Verhandlungen folgen müsse. Es solle nun ein „friedlicher Wettstreit“ geführt werden, „der eine Bereicherung des menschlichen Lebens sein soll, aber nicht mehr zur Eroberung oder Ausweitung von Territorien oder Domänen führen dürfe.“⁹⁴ Knapp zwei Jahre später kam es schließlich zu ersten Anzeichen hinsichtlich einer Entspannung zwischen beiden Staaten. So hob Nixon am 15. März 1971 die Reisebeschränkungen gegenüber der VR China auf und signalisierte damit die Bereitschaft der USA, ihre Beziehungen zu China zu verbessern. Kurz darauf empfing die chinesische Führung die Tischtennisnationalmannschaft der USA und lud diese zu Wettbewerben in China ein. Nixon reagierte auf diesen Schritt der chinesischen Führung mit der Aufhebung des US-Handelsembargos, das 1949 im Zusammenhang mit der Gründung der Volksrepublik gegen China verhängt wurde. Am 30. April 1971 erklärte Nixon zudem seine Bereitschaft, nach China zu reisen. Diese „Ping-Pong-Diplomatie“ führte schließlich im Juli 1971 zu geheimen Gesprächen Kissingers mit der chinesischen Führung in Peking, die mit einer Einladung Nixons nach China endeten.

⁹² Vgl. Bader, Monika: Der sino-amerikanische Normalisierungsprozeß. S. 56.

⁹³ Vgl. dies. S. 58.

⁹⁴ Vgl. dies. S. 62/63.

3.2. Die Phase der „strategischen Zusammenarbeit“ (1972-1989)

3.2.1 Die Phase von 1972 bis 1979

Am 21. Februar 1972 traf Nixon zu einem Staatsbesuch ein, an dessen Ende ein historisches Kommuniqué („Shanghaier Kommuniqué“ vom 28. Februar 1972) verabschiedet wurde. Darin vereinbarten beide Seiten, dass beide Staaten ungeachtet ihrer unterschiedlichen sozialen Systeme die Souveränität und territoriale Integrität aller Staaten achten, auf eine Aggression gegenüber anderen Staaten verzichten sowie das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anerkennen. Weitaus wichtiger ist diesem Zusammenhang jedoch die Klausel, dass keine der beiden Seiten eine Hegemonie im asiatisch-pazifischen Raum anstrebe (sog. Anti-Hegemonieklausel). Der wichtigste Punkt des Kommuniqués lag allerdings in der Tatsache, dass die USA die Volksrepublik China als einzig legitime Regierung Chinas sowie Taiwan als integralen Bestandteil Chinas anerkannten.⁹⁵ Somit war der Weg für eine Normalisierung zwischen beiden Staaten frei. China war es nun endgültig gelungen, seine internationale Isolation zu beenden, während die USA durch das Ausspielen der „chinesischen Karte“ den forcierten Expansionskurs der UdSSR einzudämmen suchten.

Mit der Anerkennung der VR China durch die Vereinigten Staaten war das Eis zwischen beiden Staaten gebrochen. Unmittelbar nach dem Staatsbesuch Nixons begann der US-Botschafter in Frankreich, A. K. Watson, bilaterale Gespräche mit seinem chinesischen Amtskollegen Huang Chen und führte die ersten Kontakte zwischen beiden Staaten weiter. Bereits im Herbst 1973 kam es jedoch zu einer Stagnation im bilateralen Normalisierungsprozess zwischen beiden Staaten, nachdem China zunehmend die Frage Taiwans problematisierte, der Handel zwischen beiden Staaten zurückging⁹⁶ und die chinesische Regierung nur noch zögernd Einreisegenehmigungen für US-Journalisten erteilten. Zudem wurden in Peking Befürchtungen laut, dass die Affäre um „Watergate“ den Annäherungsprozess zwischen beiden Staaten wieder beenden könnte.

Diese Stagnation erreichte im Jahre 1975 einen vorläufigen Höhepunkt, als die chinesische Regierung die USA aufforderten, ihre Anerkennung Taiwans als unabhängigen Staat aufzugeben. Doch auch in den USA wurden die Stimmen lauter, die diplomatischen Beziehungen zu Taiwan abzubrechen, um die Forderungen und Absichten des „Shanghaier Kommuniqués“ realisieren zu können. Ebenfalls für eine Mißstimmung auf chinesischer Seite sorgte die Existenz eines „Tibet-Büros“ in New York, dessen Duldung durch die US-Regierung als „unverhüllte Einmischung“ in die inneren Angelegenheiten der Volksrepublik betrachtet.⁹⁷

In der Folgezeit gab es immer wieder Bemühungen, die Stagnation in den Beziehungen zwischen den USA und China zu überwinden. So verkündete US-Präsident Gerald Ford am 07. Dezember 1975 eine „Sechs-Punkte-Charta“ zur Entwicklung im asiatisch-pazifischen Raum („Pazifik-Doktrin“), in der er

⁹⁵ Vgl. „Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China“ vom 28.02.1972.

⁹⁶ Zwischen 1974 und 1976 sank das bilaterale Handelsvolumen von 921 US-\$ auf 336 US-\$.
Vgl. Garson, Robert: The United States and China since 1949. S. 153.

⁹⁷ Vgl. Bader, Monika: Der sino-amerikanische Normalisierungsprozeß. S. 130.

neben der Lösung politischer Konflikte und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Asien auch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den USA und der VR China forderte. Desweiteren plädierte der damalige US-Verteidigungsminister dafür, die Exportbeschränkungen für bestimmte Verteidigungsausstattungen in die Volksrepublik China aufzuheben, um die Waffenexporte der USA anzukurbeln. Zudem sprach sich eine Studie der *Carnegie Endowment for International Peace* für eine weitere Annäherung an China aus, hatte diese vor allem die reichen Öl- und Gasvorkommen in der Ostchinesischen See im Auge. Ebenso zu erwähnen ist schließlich ein Vorschlag der US-Regierung, die nationalchinesische Regierung auf Taiwan zur Durchführung eines Referendums zu bewegen, bei dem die Bevölkerung darüber entscheiden sollte, ob die Insel sich mit der Volksrepublik wiedervereinen sollte. Würde sich die taiwanesischen Regierung einem solchen Volksentscheid widersetzen, könne die US-Regierung „einfacher“ das Verhältnis zu Peking normalisieren, auch um den Preis eines Bruchs mit Taiwan.“⁹⁸

3.2.2. Die vertraglichen Grundlagen

Erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1978 mehrten sich die Anzeichen dafür, dass der Normalisierungsprozess zwischen den USA und China in Bewegung geriet. Am 15. Dezember 1978 verkündete der damalige US-Präsident Jimmy Carter schließlich in einer Rundfunkansprache, dass die USA und die VR China zum 01. Januar 1979 diplomatische Beziehungen zueinander aufnahmen. Gleichzeitig erklärten sich die Vereinigten Staaten dazu bereit, ihre diplomatischen Beziehungen zu Taiwan abzubauen, die US-Streitkräfte aus Taiwan abzuziehen sowie den bilateralen Sicherheitsvertrag mit der Inselrepublik aufzuheben. Im Gegenzug anerkannte China die Tatsache, dass die USA ihre wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zu Taiwan aufrechterhielten und auch weiterhin Verteidigungswaffen an Taiwan lieferten.⁹⁹ Die Beziehungen zu Taiwan wurden zudem mit dem „Taiwan Relations Act“ (TRA) vom 10. April 1979 auf eine neue Grundlage gestellt. Darin machten die USA deutlich, dass die Stabilität der asiatisch-pazifischen Region in ihrem politischen, wirtschaftlichen und militärischen Interesse liege und dass eine Wiedervereinigung Taiwans mit dem Festland nur auf friedliche Weise geschehen könne. Zudem machten die USA deutlich, dass sie auch weiterhin freundschaftliche Beziehungen sowohl mit Taiwan als auch mit der VR China wünschten.¹⁰⁰ Desweiteren sollte nun das *American Institute in Taiwan (AIT)* die Beziehungen zwischen Taiwan und China koordinieren. Der Kongress stimmte dieser Regelung allerdings nur widerwillig zu und verpflichtete den US-Außenminister dazu, den Kongress regelmäßig über die Verträge des AIT mit den taiwanesischen Körperschaften zu unterrichten. Trotz der Kritik des Kongresses hat sich der TRA bis zum heutigen Tage bewährt, gewährt er doch den USA den nötigen Spielraum in ihrer Politik gegenüber China,

⁹⁸ Vgl. dies. S. 142.

⁹⁹ Vgl. Gu Xuewu: Die Volksrepublik China zwischen den Supermächten, in: Carsten Herrmann-Pilath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. S. 505.

¹⁰⁰ Vgl. „Taiwan Relations Act“ (Public Law 96-8-96th Congress) vom 10.04.1979.

ohne sich dabei militärisch zu eng an Taiwan zu binden. Allerdings behielten sich die USA auch weiterhin das Recht vor,

Verteidigungswaffen an Taiwan zu liefern, was vor allem innenpolitische Gründe hatte. Zum einen ist dies auf den Einfluss taiwanesischer Gruppierungen im Kongress sowie in der Öffentlichkeit der USA zurückzuführen; andererseits spielten wirtschaftliche Überlegungen keine unwesentliche Rolle für diese Entscheidung.¹⁰¹ In einem gemeinsamen Kommuniqué vom 17. August 1982 brachten die USA jedoch erneut zum Ausdruck, dass sie die Regierung der VR China als einzig legitime Regierung sowie Taiwan als integralen Bestandteil Chinas anerkannten. Zudem bekräftigten die USA ihre Haltung, dass sie die territoriale Integrität und Souveränität Chinas anerkenne und sich nicht in innere Angelegenheiten einmischen wolle, was auch im Falle Tibets gelten sollte.¹⁰²

3.2.3. Strategische und wirtschaftliche Aspekte

Im Laufe der achtziger Jahre verbesserten sich die Beziehungen zwischen den USA und China zunehmend. So gewährten die USA bereits 1979 der Volksrepublik erstmals die Meistbegünstigungsklausel und stellten zudem auch die Lieferung von Militärtechnologie in Aussicht. Zudem trugen die Kontakte auf wissenschaftlichem, wirtschaftlichem, technischem und kulturellem Gebiet zur Modernisierung der Volksrepublik bei und erhöhten gleichzeitig den Einfluss der USA auf das kommunistische China. So investierten die USA zwischen 1979 und 1987 über 3,1 Milliarden US-Dollar in über 300 Projekte; desweiteren wurden mehr als 10.000 Unternehmenskooperationen zwischen ausländischen und chinesischen Firmen gegründet, darunter auch zahlreiche Joint Ventures mit den USA¹⁰³. Ebenso gewann auch das Thema Menschenrechte seit Beginn der achtziger Jahre an Bedeutung. So kritisierte die US-Regierung vor allem „die Verfolgung politisch und religiös Andersdenkender, die Zustände in chinesischen Gefängnissen und Arbeitslagern, die chinesische Familienplanungspolitik und Sterilisationsprogramme zur Eindämmung der Bevölkerungsentwicklung sowie Verletzungen des Presse- und Persönlichkeitsrechts.“ Dabei spielten Menschenrechtsgruppen eine wesentliche Rolle, da sie die Verstöße der chinesischen Regierung auflisteten und nachhaltig eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in der VR China forderten. Deren ausgedehnte Öffentlichkeitsarbeit trug schließlich zu einer Veränderung des öffentlichen Bewusstseins bei. Außerdem gewann China bei den Interessengruppen und Lobbies zunehmend an Bedeutung, so dass die Öffentlichkeit auch immer mehr für das Thema Menschenrechte sensibilisiert wurde. Die Menschenrechtsslage in China wurde somit zu einem dritten wichtigen Thema neben wirtschaftlichen und strategischen Fragen.¹⁰⁴

Hauptcharakteristikum der bilateralen Beziehungen zwischen den USA und China in den achtziger Jahren war jedoch der strategische Aspekt. Für die VR China bedeutete die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit den USA nicht nur das Ende der internationalen Isolation; das strategische Dreieck mit den USA und der UdSSR ermöglichte es der chinesischen Führung, auf die Beziehungen zwischen den beiden Supermächten und damit auf die dominierende Struktur der Weltpolitik Einfluss zu neh-

¹⁰¹ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 11/12.

¹⁰² Vgl. „Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China“ vom 17.08.1982.

¹⁰³ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 12. Zum Thema der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen und der Meistbegünstigungsklausel siehe auch Kapitel 4.3.

¹⁰⁴ Vgl. ders. S. 13/14. Siehe auch Kapitel 4.4

men. Die USA wollten mit dem Auspielen der „chinesischen Karte“ den forcierten Expansionismus der Sowjetunion in den siebziger und achtziger Jahren beenden und suchten durch eine verstärkte militärische Zusammenarbeit mit China einen spürbaren Druck auf die UdSSR auszuüben.¹⁰⁵

Neben dem strategischen Aspekt standen jedoch auch wirtschaftliche Interessen und die Hoffnung auf einen sozialen Wandel in der Volksrepublik im Vordergrund. So unterstützten die USA auch den wirtschaftlichen Modernisierungsprozess in der Volksrepublik, der Ende der siebziger Jahre von der chinesischen Führung eingeleitet wurde. Zudem erhofften sich die USA dadurch nicht nur einen expandierenden Markt für ihre Produkte, sondern auch die Liberalisierung der chinesischen Gesellschaft.¹⁰⁶

Das Jahr 1989 bedeutete jedoch für die Chinapolitik der USA eine entscheidende Wende. Die blutige Niederschlagung der Demokratiebewegung brachte China ebenso die weltpolitische Aufmerksamkeit ein wie der Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa, die Selbstaflösung der Sowjetunion, der Golfkrieg um Kuwait und der Bürgerkrieg in Jugoslawien. Der strategische Aspekt verlor zu Beginn der neunziger Jahre seine zentrale Bedeutung, während wirtschaftliche und soziale Fragen nun die bilateralen Beziehungen bestimmten. Themen wie die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel oder die Menschenrechtspraxis und die zukünftige Rolle kennzeichnen nun die US-Chinapolitik der neunziger Jahre. Welche Interessen und Einflussfaktoren dabei eine Rolle spielen, soll in den folgenden Abschnitten thematisiert werden.

4. Die Gestaltung der Chinapolitik in den neunziger Jahren

Als US-Präsident George Bush am 20. Januar 1989 sein Amt antrat, standen die Beziehungen zwischen den USA und der VR China auf einer soliden Basis. So entwickelten sich die Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Ländern rasch zu beiderseitigem Vorteil. Zwar hatten eine hohe Inflation und Rezession in China zunächst zu einer vorübergehenden Stagnation in der Produktionssteigerung des Landes geführt, doch war die langfristige Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern dadurch nie ernsthaft gefährdet. Die größte Sorge der USA war vielmehr das Handelsdefizit mit China, doch hoffte man dies durch ein stärkeres Engagement zu senken; Ziel war es dabei, die Handelsbeschränkungen für US-Exporte nach China zu lockern. In den Wirtschaftskreisen der USA ging man Ende der achtziger Jahre zwar von einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums aus, nicht jedoch von einem Rückschritt bei den eingeleiteten Reformen. Trotz zahlreicher Probleme bei der Finanzierung, Verwaltung und Leitung von Unternehmenskooperationen sowie bei der Problematik der Wechselkurse war das Interesse der USA an der chinesischen Wirtschaft nach wie vor sehr groß, zumal China besonders an einer militärischen Zusammenarbeit sowie am Technologietransfer interessiert war. Bereits zu Beginn der achtziger Jahre wurde die militärische Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten erstmals

¹⁰⁵ Vgl. Gu Xuewu: Die Volksrepublik China zwischen Supermächten, in: Carsten Herrmann-Pilath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. S. 504/505.

¹⁰⁶ Lampton, David M. u. Alfred D. Wilhelm: United States and China Relations at a Crossroads, in: Barber B. Condale u. John C. Whitehead (Hrsg.): United States and China Relations at a Crossroads. S. 13.

ausgeweitet. Im Jahre 1984 erließ die Regierung ein Gesetz, wonach die VR China direkt von der US-Administration Waffen kaufen konnte. Dieses Gesetz sowie drei weitere Programme führten dazu, dass sich der Verkauf von US-Waffen von 8 Mio. US-Dollar im Jahre 1984 auf 106,2 Mio. US-Dollar im Jahre 1989 steigerte.¹⁰⁷

Hinsichtlich der Rolle Taiwans hatten die USA und die VR China einen Modus vivendi gefunden, der es beiden Seiten erlaubte, ihre Interessen auch weiterhin wahrzunehmen. Zwar hatten die USA die Volksrepublik als einzig legitime Vertretung Chinas anerkannt, doch konnte die Frage der Waffenlieferungen der USA an Taiwan nicht gelöst werden. So pochte die chinesische Regierung immer wieder darauf, Taiwan als integralen Bestandteil Chinas unter ihre Führung zurückzubringen; doch hielten die USA trotz ihrer offiziellen „Ein-China-Politik“ an den Waffenlieferungen für Taiwan sowie an den wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zur Inselrepublik fest, um den Frieden in dieser Region zu sichern „und zur Beruhigung Taiwans vor den territorialen Ansprüchen Chinas beitragen.“ Allerdings gefährdeten diese Positionen nie ernsthaft die Beziehungen zwischen beiden Staaten und führten im Höchstfall zum Austausch diplomatischer Protestnoten sowie öffentlicher Kritik, vor allem durch die VR China.

Ein weiteres Streitthema in den bilateralen Beziehungen war die Lage der Menschenrechte in China. Auch wenn es in der Volksrepublik immer wieder zu massiven Menschenrechtsverletzungen kam, entstand in den USA ein politisches Klima, wonach die USA die aufgrund der fortschreitenden Modernisierung Chinas die Menschenrechtsverstöße der chinesischen Regierung nachsahen. Zudem hatte man die Tage der greisen chinesischen Führung gezählt und beobachtete den Aufstieg jüngerer und reformfreudigerer Kader in die Führungspositionen von Staat und Partei mit großer Aufmerksamkeit. Desweiteren stand Deng Xiaoping aus Sicht der Vereinigten Staaten am eindeutigsten für die Stabilität in China sowie den friedlichen Modernisierungsprozess vom Kommunismus hin zur Demokratie. Die Stellungnahmen Dengs in der Öffentlichkeit, welche die Notwendigkeit wirtschaftlicher Reformen hervorhoben, aber einen politischen Wechsel ausschlossen, wurden in den USA „als öffentliche Beschwichtigungsversuche der konservativen Hardliner in der chinesischen Führung ausgelegt“, was sich in der Folgezeit jedoch als fataler Irrtum herausstellen sollte. Probleme bei der Umsetzung der Reformen in China wurden in den USA somit zunächst ohne große Beunruhigung aufgenommen. Präsident Reagan setzte auf die langfristige Wirkung „westlicher Werte auf China, insbesondere der Eigendynamik der freien Marktwirtschaft.“¹⁰⁸ Über die Fehleinschätzung des Reformwillens innerhalb der chinesischen Führung hinaus gab es zudem grundlegende Unterschiede über das Verständnis der Menschenrechte, welche heute eine wesentliche Rolle in der China- und Menschenrechtspolitik der USA spielen, doch soll darauf zu einem späteren Zeitpunkt eingegangen werden.

Nach den Ereignissen auf dem Platz des Himmlischen Friedens in Peking am 03./04. Juni 1989 wurde die Politik der USA gegenüber China zunehmend uneinheitlicher und konfliktreicher. So vertrat die eine Seite die Ansicht, dass die Einhaltung der Menschenrechte oberstes Ziel der US-Chinapolitik sein

¹⁰⁷ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 67/68.

¹⁰⁸ Vgl. ders. S. 68/69.

sollte und diese mittels Sanktionen und politischem Druck durchgesetzt werden sollte. Die andere Seite hingegen vertrat die Meinung, dass sowohl politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen als auch die Förderung der Menschenrechte gleichermaßen berücksichtigt werden sollten und dass der Einfluss der USA auf einen politischen und sozialen Wandel in China sehr begrenzt sei. Zudem würde die wirtschaftliche Modernisierung in China langfristig einen politischen Wandel in der Volksrepublik bewirken, der auch den Besonderheiten der chinesischen Kultur Rechnung trage.¹⁰⁹ Hinzu kommt ebenfalls die Tatsache, dass der „elitäre Aspekt“ in der Chinapolitik zugunsten einer größeren Pluralität zunehmend an Bedeutung verlor. So war diese bislang von folgenden Faktoren geprägt:

- ⌚ Dominanz der Exekutive, insbesondere durch des Weißen Hauses, des State Departements und des Pentagons;
- ⌚ Konsultationen zwischen dem Präsidenten und den Führungsmitgliedern des Kongresses sowie eine Unterstützung des Kongresses für die Politik der Administration;
- ⌚ Parallele Konsultationen mit politischen Eliten außerhalb der Regierung;
- ⌚ Unterstützung durch die Öffentlichkeit, insbesondere durch die wichtigsten Tageszeitungen, TV-Programme und zivilen Organisationen.

Nach 1989 wurde dieser Konsultationsprozess zunehmend durch pluralistische Elemente geprägt, indem nun auch Wirtschaftsverbände und -organisationen, Nicht-Regierungsorganisationen und Lobbies verstärkt ihre Interessen durchzusetzen suchten. Auch der Kongress gewann nun bei der Gestaltung der US-Chinapolitik größere Bedeutung, während sich der innenpolitische Konsens zwischen Exekutive und Legislative deutlich verringerte. Übereinstimmung herrschte lediglich in der Tatsache, dass die praktische Durchführung der Politik gegenüber China zukünftig nicht nur kostengünstiger gestaltet werden sollte, sondern auch deutlichere Fortschritte aufzeigen sollte.¹¹⁰

Mit dem Ende des Kalten Krieges änderte sich jedoch auch die Interessenlage der Vereinigten Staaten gegenüber China, gehörte die Gestaltung der Beziehungen zur Volksrepublik zu den wichtigsten ausenpolitischen Herausforderungen, denen die USA gegenüberstanden. Für die globalen und strategischen Interessen der USA blieb die VR China als Atommacht und ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat auch weiterhin von Bedeutung. Durch die zunehmende Stärkung multilateraler Organisationen wie der UNO sowie den Wunsch der Vereinigten Staaten, globale Probleme auf multilateraler Ebene zu lösen, war eine effektive Zusammenarbeit mit China im Weltsicherheitsrat unabdingbar. So unter-

stützte China beispielsweise die UN-Mission und Somalia und vermied zudem eine Auseinandersetzung mit den USA über deren Politik gegenüber Haiti. Während des Golfkrieges gegen den Irak 1991 unterstützte die Volksrepublik zwar die USA und deren Partner und enthielt sich in der entscheidenden Abstimmung des Weltsicherheitsrates der Stimme, um den Kriegseinsatz der Alliierten gegen den Irak

¹⁰⁹ Vgl. Lampton, David M. u. Alfred D. Wilhelm: United States and China Relations at a Crossroads, in: Barber B. Condale u. John C. Whitehead (Hrsg.): United States and China Relations at a Crossroads, S. 14.

¹¹⁰ Vgl. Sutter, Robert G.: U.S. Policy Toward China. S. 11.

nicht zu verhindern. Nach dem Ausbruch des Golfkrieges nahm die Kritik in den staatlichen Medien Chinas an den USA jedoch zu, indem sie ihnen vorwarfen, dass „die Befreiung Kuwaits lediglich ein Schritt in deren Plan sei, eine weltweite Dominanz zu erreichen.“ Zugleich nutzte die Volksrepublik die Möglichkeit, sich „der Weltöffentlichkeit als zugleich friedliebende wie verantwortungsbewußte Macht darzustellen“ und hoffte außerdem, dass die Sanktionen, welche gegen sie nach dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens 1989 verhängt wurden, nun aufgehoben würden.¹¹¹

Doch auch bei zentralen Themen wie Überbevölkerung, Umweltverschmutzung, Migration, Gesundheitsfürsorge, Drogenhandel- und Kriminalität sowie Energie- und Nahrungsmittelverknappung ist man in den USA zu der Einsicht gekommen, dass eine Lösung nur durch eine weltweite Kooperation unter Einbeziehung der VR China erreichen kann. So sind beispielsweise 90 Prozent aller privaten Haushalte und 70 Prozent aller Industriebetriebe in China auf Kohle als Energieträger angewiesen. Um die umweltschädigenden Folgen der raschen Industrialisierung abzuschwächen, ist die Einführung höherer Umweltstandards in China, die meist unter Mithilfe internationaler Organisationen wie dem UN-Entwicklungsprogramm oder der Weltbank unabdingbar. Für US-Unternehmen würden sich dadurch neue Märkte erschließen, da die Vereinigten Staaten auf dem Gebiet der Umwelttechnik zu den international führenden Nationen zählen.

Ein Problem mit ebenfalls globalen Ausmassen sind die Migrationsbewegungen. So besteht durchaus die Möglichkeit, dass die wachsende Arbeitslosigkeit, mangelnde individuelle Freiheiten sowie höhere Lebensstandards und Bildungschancen in anderen Staaten zahlreiche Chinesen zum Auswandern bewegen könnten. Durch eine verstärkte Migration aus China wären die USA somit gezwungen, ihre Einwanderungsquoten zu erhöhen. Da im Falle einer Schwächung der chinesischen Zentralgewalt ein solches Szenario durchaus denkbar wäre, steht die US-Regierung vor der Aufgabe, ihre Strategie der „peaceful evolution“, welche eine Destabilisierung des kommunistischen Regimes in China zwar nicht konkret anstrebt, aber billigend in Kauf nimmt, tatsächlich im Interesse der USA liegen kann. Ein ebenso zentrales Thema, bei dem die USA auf die Zusammenarbeit mit der VR China angewiesen sind, ist die Frage der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. In einer Phase der wiederaufflammenden Nationalismen und regionalen Konflikte ist es ein vitales Interesse der Vereinigten Staaten, dass China bei der Umsetzung internationaler Abkommen wie dem Atomwaffensperrvertrag (NPT), der Konvention über Chemiewaffen (CWC) und dem Raketenkontrollabkommen (MTCR) eine konstruktive Rolle spielen sowie auf Waffenlieferungen an Staaten wie Pakistan, Nordkorea, Syrien

¹¹¹ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 93/94.

und den Iran verzichtet.¹¹²

Neben diesen globalen Problemen stimmen Sicherheitsexperten in den USA darin überein, dass die Gefahr regionaler Konflikte nach dem Ende des Kalten Krieges größer geworden ist. Nach Ansicht von US-Verteidigungsminister William Perry haben die Vereinigten Staaten ein langfristiges Interesse daran, die Stabilität im asiatisch-pazifischen Raum zu sichern, wobei der VR China dabei eine Schlüsselrolle zukomme. Für Perry stellt dabei derzeit die koreanische Halbinsel ein gefährliches Pulverfass in Ostasien dar; allerdings wurde in Washington recht kontrovers darüber diskutiert, ob China mit seiner Politik gegenüber Korea die gleichen Interessen verfolge, wie die Vereinigten Staaten, spielte die Volksrepublik in der Vergangenheit doch eine recht ambivalente Rolle bei der Lösung des Konfliktes auf der koreanischen Halbinsel. So unterstütze China zwar 1991 den gleichzeitigen Beitritt beider koreanischer Staaten in die UNO, nahm 1992 diplomatische Beziehungen zu Südkorea auf und bekundete zudem das Interesse an einer kernwaffenfreien Halbinsel, doch muss auch davon ausgegangen werden, dass die Volksrepublik auch ein Interesse am Überleben des kommunistischen Regimes in Nordkorea hat. Als die USA im Jahre 1994 eine diplomatische Offensive starteten, um Nordkorea dazu zu bewegen, sein Atomwaffenprogramm aufzugeben und in diesem Zusammenhang auch mit UN-Sanktionen drohte, war man sich in Washington durchaus bewusst, dass eine Lösung dieses Konflikts nur im Einklang mit China möglich war; andererseits aber vertrat man auch die Ansicht, dass die Volksrepublik eine recht ambivalente Rolle dabei spiele, da sie Sanktionen der UNO gegen Nordkorea mit der Begründung ablehnte, da diese Gefahr für Frieden und Stabilität in Ostasien darstellen würden. Einige US-Politiker warfen China somit vor, das es mit seiner Korea-Politik riskiere, selbst von nordkoreanischen Kernwaffen bedroht zu werden. Der Tod Kim Il-Sungs im Jahre 1994 und die darauf folgende Abkühlung der Beziehungen zwischen China und Nordkorea trug jedoch dazu bei, dass das kooperative Verhalten Chinas bei der Lösung des Konfliktes auf der koreanischen Halbinsel begünstigt wurde. Eine durchaus konstruktive Rolle spielte China bei der Beendigung des Konfliktes in Kambodscha. So wird die Ansicht vertreten, dass ohne den Einfluss Chinas auf die Roten Khmer und die anderen Bürgerkriegsparteien die UN-Mission in dem südostasiatischen Land vermutlich nicht so erfolgreich verlaufen wäre. Da der Frieden in Indochina jedoch recht fragil ist, erwarten die USA auch weiterhin die Kooperationsbereitschaft Chinas. Besorgnis herrscht in Washington allerdings auch über die Politik der Volksrepublik gegenüber Indien und Pakistan; zwar strebt China ein engeres Verhältnis zu Neu Dehli an, doch versucht man die traditionell guten Beziehungen zu Pakistan beizubehalten. So begrüßt die US-Regierung die Entspannung der chinesisch-indischen Beziehungen, doch wird auch kritisiert, dass die chinesischen Exporte von Raketentechnologie an Pakistan den Rüstungswettlauf auf dem indischen Subkontinent zusätzlich verschärfen würde.¹¹³ Die von den USA als Grundinteresse definierte Stabilität im asiatisch-pazifischen Raum hängt desweiteren auch eng mit den Beziehungen zwischen

¹¹² Vgl. ders. S. 94/95.

Vgl. Lampton, David M. u. Alfred D. Wilhelm: United States and China Relations at a Crossroads, in: Barber B. Condale u. John C. Whitehead (Hrsg.): United States and China Relations at a Crossroads, S. 20-22.

¹¹³ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 96-98.

der VR China und Taiwan ab. So lehnen die USA zwar eine direkte Beteiligung an einem Dialog über eine Wiedervereinigung zwischen beiden chinesischen Staaten ab, doch hatte man in Washington immer wieder deutlich gemacht, dass man an einer friedlichen Lösung dieses Konflikts interessiert sei. Desweiteren darf auch die Tatsache nicht vergessen werden, dass China sich möglicherweise selbst zu einem destabilisierenden Faktor für Ost- und Südostasien entwickeln könnte. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn die chinesische Führung mittels militärischer Gewalt ihre territorialen Ansprüche im Südchinesischen Meer aggressiver als in der Vergangenheit geltend machen würde. Zudem bewirkt auch die Tatsache, dass die Verteidigungsausgaben in der Volksrepublik in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen sind, eine gewisse Beunruhigung bei den südostasiatischen Nachbarstaaten und könnte durchaus zu einem neuen Rüstungswettlauf in Südostasien führen. Um eine solche Entwicklung zu verhindern oder zumindest zu verlangsamen, vertreten zahlreichen Experten die Ansicht, dass die US-Regierung die VR China zu einem multilateralen Sicherheitsdialog drängen sollten, dessen Vorbild die OSZE sein sollte und außerdem eine Garantie dafür geben sollte, dass den USA weder mit Japan noch mit China ein Konkurrent erwachsen könnte, dessen Ziel es ist, den asiatisch-pazifischen Raum zu dominieren.¹¹⁴

Die bilateralen Interessen der USA konzentrieren sich vor allem auf drei Bereiche, nämlich die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung des Wirtschaftswachstums, Sicherheitsfragen und die Einhaltung der Menschenrechte. In den achtziger Jahren bewegte sich der Warenaustausch zwischen den USA und China trotz des durchaus beachtlichen Anstiegs des bilateralen Handels auf einem eher niedrigen Niveau. Erst zu Beginn der neunziger Jahre veränderte sich der Stellenwert Chinas als Handelspartner der Vereinigten Staaten fundamental, als die chinesische Volkswirtschaft durch die Politik der „Offenen Tür“ einen Boom erlebte und die weltweit höchsten Zuwachsraten aufwies. Mittlerweile hängen in den USA über 150.000 Arbeitsplätze von den US-Exporten nach China ab und Experten schätzen, dass bis zu 50.000 neue Stellen jährlich hinzukommen würden. Zudem eröffnet der wirtschaftliche Aufschwung in China neue Investitionsmöglichkeiten für US-Firmen, insbesondere in den Bereichen der Infrastrukturentwicklung, Telekommunikation, Luftfahrtindustrie und Energieversorgung. Um den Unternehmen den Einstieg auf den chinesischen Wachstumsmarkt zu erleichtern, entsandte die US-Administration unter Bill Clinton mehrere hochrangige Regierungsvertreter nach China. So reiste beispielsweise im August 1994 eine Delegation von 24 Managern unter der Führung von Handelsminister Ronald Brown nach Peking und Shanghai, welche Verträge im Gesamtwert von rund 5 Milliarden US-Dollar abschlossen. Dabei handelte es sich im wesentlichen um Abkommen über die Lieferung von US-Gütern sowie um Joint Ventures in den Bereichen Energieversorgung, Computertechnik und EDV. Allerdings wurde die Mission Browns in den USA auch heftig kritisiert, da dieser das erste Regierungsmitglied war, dass die Volksrepublik China besuchte, nachdem Clinton die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel (MFN) von der Respektierung der Menschenrechte in China abkoppelte. Konkret wurde Brown dabei vorgeworfen, „Menschenrechtsfragen zugunsten von Wirt-

¹¹⁴ Vgl. ders. S. 98/99.

schaftsinteressen vernachlässigt zu haben.” Brown hingegen verteidigte die neue Linie gegenüber der Volksrepublik, „wonach sich die pragmatische Ausdehnung des Handels und die aggressive Förderung der Wirtschaftszusammenarbeit auf sämtliche Aspekte der sino-amerikanischen Beziehungen und somit auch auf die Menschenrechtssituation in China auswirken werde.” So besteht in den US-Wirtschaftskreisen weitgehende Einigkeit darüber, dass die von Brown verfolgte Strategie des „commercial engagement” gegenüber China zur Sicherung der US-amerikanischen Interessen beiträgt. Allerdings warf der Ausbau der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen auch neue Probleme auf, da „die Volksrepublik trotz marktwirtschaftlicher Reformen immer noch eine sozialistische Planwirtschaft ist, die nur unzureichend in die Weltwirtschaft und deren Institutionen eingebunden ist und deren Institutionen eingebunden ist und in der staatliche Interventionen die Regel sind.” Zudem kam es zwischen beiden Staaten wiederholt zu Auseinandersetzungen „über den Schutz geistiger Urheberrechte, die Bedingungen eines chinesischen Beitritts zur WTO, ein Exportverbot von in Chinas Haftanstalten gefertigten Waren, US-Importquoten für chinesische Textilien, einen verbesserten Zugang für amerikanische Unternehmen zu den Märkten der VR China, die unternehmerischen Aktivitäten der Volksbefreiungsarmee und die Verlängerung der Meistbegünstigungsklausel.”

Das bislang größte Problem für die US-Wirtschaft ist allerdings das Handelsdefizit gegenüber China, das im Jahre 1994 eine Rekordhöhe von rund 30 Milliarden US-Dollar erreichte und somit nur noch von Japan übertroffen wurde. Die Gründe hierfür sind zunächst in den unfairen Handelspraktiken der Volksrepublik zu suchen. So sucht die VR China zwar den ungehinderten Zugang zu ausländischen Märkten, doch schottet sie den eigenen Markt ab, indem sie für Importe keine ausreichenden Devisen zur Verfügung stellt, Exportfirmen allerdings Subventionen gewährt und ausländischen Anbietern den Zugang zum heimischen Markt kaum durchschaubaren Regelungen und Gesetzen erschwert. Ein weiterer Grund für das hohe Handelsdefizit liegt zudem in der US-Politik selbst. Demnach hoben die USA die 1989 verhängten Sanktionen gegen China später als die meisten anderen westlichen Industriestaaten auf, was dazu führte, dass US-Firmen lukrative Märkte an die Konkurrenz verloren. Hinzu kommt die Tatsache, dass die jährliche Diskussion um die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel und die damit verbundenen Sanktionen die US-Unternehmen eher zögerlich werden ließ. Schließlich erhielten die US-Konzerne nur recht selten Großaufträge aus China, da die USA im Vergleich zu anderen westlichen Industrienationen weniger großzügige Exportkredite vergeben. Ein letzter Grund liegt letztlich bei den US-Firmen, die selbst in China produzieren und die dort hergestellten Billigwaren in die Vereinigten Staaten ausführen, was den Exportüberschuss Chinas somit noch vergrößert.

Ein entscheidender Faktor für das hohe Handelsdefizit liegt jedoch in der zunehmenden wirtschaftlichen Interdependenz zwischen Taiwan, Hongkong und den Wirtschaftssonderzonen der VR China. Demnach investieren heute über 2.500 taiwanesischen Firmen auf dem Festland, um von den niedrigen Produktionskosten zu profitieren. Zudem haben 80 Prozent aller Firmen in Hongkong zumindest einen Teil ihrer Fertigung in die Provinz Guangdong ausgelagert. Diese Gewinne, welche nun die Firmen aus Taiwan und Hongkong erzielen, tauchen jedoch nicht mehr in den eigenen Statistiken, sondern in

denen der Volksrepublik auf. Allerdings hat dieses Phänomen des „Greater China“ allerdings auch positive Auswirkungen für die Vereinigten Staaten. So dürften engere Wirtschaftsbeziehungen ganz im Interesse der USA liegen, da sich dadurch das Konfliktpotential zwischen beiden Staaten deutlich verringert. Allerdings muss die US-Politik auch immer darauf bedacht sein, dass Handelssanktionen gegen China, welche die ökonomischen Interessen der USA durchsetzen sollen, sich auch immer negativ auf die Volkswirtschaften Hongkongs und Taiwans auswirken.¹¹⁵ Inwieweit die USA somit ihre wirtschaftlichen Interessen durchsetzen können, hängt immer auch davon ab, wie die Regierung von den ihr zur Verfügung stehenden Politikinstrumenten, d.h. Verhandlungen und Sanktionen, Gebrauch macht. In manchen Fällen lässt sich jedoch keines dieser Instrumente wirkungsvoll einsetzen, insbesondere dann nicht, wenn es darum geht, Arbeitsplätze in den USA zu schaffen, während andererseits US-Firmen ihre Produktion ins Billiglohnland China verlagern. Würde die Regierung diesen Prozess jedoch verlangsamen, handelt sie sich den Vorwurf ein, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit der US-Firmen aufs Spiel setze und die Wachstumsmärkte der Zukunft der ausländischen Konkurrenz überlasse. Die USA stehen haben somit keine Wahl, als bei der Gestaltung ihrer Wirtschaftsbeziehungen auch solche Probleme in Kauf zu nehmen, die sich nur durch unbefriedigende Lösungen aus der Welt schaffen lassen.

Weitaus weniger deckungsgleich sind hingegen die Sicherheitsinteressen der USA und Chinas. So ist man in Washington nicht nur über das chinesische Programm zur Rüstungsmodernisierung beunruhigt, auch die Politik Chinas hinsichtlich der Weiterverbreitung von Raketen- und Nukleartechnologie führt immer wieder zu Spannungen zwischen beiden Staaten. Besonders störend wird es in den Vereinigten Staaten empfunden, dass China nicht bereit ist, seine Waffenlieferungen an Algerien, Syrien, den Iran und Nordkorea einzustellen. Beobachter glauben daher, dass es aufgrund dieser Differenzen zu einer langfristigen und gravierenden Verschlechterung der bilateralen Beziehungen führen könnte. Die US-Administration ist somit gezwungen, ihre sicherheitspolitischen Interessen klar zu definieren und deutlich zu machen, dass es ein fundamentales Interesse der Vereinigten Staaten ist, trotz ihrer Besorgnis über die Militär- und Proliferationspolitik Chinas, die Volksrepublik zu einem feindlich gesinnten Staat werden zu lassen. Nach Ansicht des US-amerikanischen Chinaexperten Harry Harding vertrat dabei die Ansicht, dass die USA der chinesischen Führung signalisieren müsse, dass sie ungeachtet einiger ungelöster Probleme kein Interesse an einem von Konfrontation geprägten Verhältnis zu China habe.¹¹⁶ Der Kongressabgeordnete Lee Hamilton erklärte zudem, dass es nicht im Interesse der USA liege, das politische System in der Volksrepublik zu destabilisieren oder eine Spaltung des Landes zu erreichen. Demnach würde nur „ein starkes und in seinen staatlichen Strukturen gefestigtes (...) ein Garant für Frieden, Stabilität und konstruktive sino-amerikanische Beziehungen sein“ kann.

Ein weiteres bilaterales Problemfeld zwischen beiden Staaten ist die Menschenrechtspraxis in der Volksrepublik China. Zwar gilt die globale Verbreitung des Menschenrechtsgedankens als ein grundlegendes Element der US-Politik, doch war dieses Ziel in den vergangenen Jahrzehnten nicht immer

¹¹⁵ Vgl. ders. S. 100-102.

¹¹⁶ Vgl. ders. S. 103-105.

vorrangig. Während des sino-amerikanischen Normalisierungsprozesses schwieg man in den USA hinsichtlich der chinesischen Menschenrechtspraxis allein aus strategischen Gründen. Erst während der Amtszeit unter Jimmy Carter kam dieses Thema auf die Tagesordnung. Die innenpolitische Diskussion drehte sich jedoch nicht nur um den Stellenwert der Menschenrechte in der US-Außenpolitik an sich, sondern auch um den Begriff des nationalen Interesses. So propagierte die neokonservative Schule um Jeane Kirkpatrick und Samuel P. Huntington die Ansicht, dass die USA auch mit den autoritären Regimen enge Kontakte unterhalten sollte, solange diese pro-amerikanisch orientiert seien. Die Frage der Menschenrechte spielte dabei keine Rolle. Die neorealistische Schule um Richard Feinberg und Walter Lafeber argumentierte hingegen, dass eine ideologisch ausgerichtete Politik die falsche Strategie gegenüber der Dritten Welt sei. „Die Evolution in den politischen Prozessen der Entwicklungsländer hätte gezeigt“, dass die Unterstützung der USA „für autoritäre Regime zu einem Bumerang werden kann, wenn diese Diktaturen von neuen Eliten gestürzt werden.“ Daher sei es im nationalen Interesse der Vereinigten Staaten, diese Eliten zukünftig „zu unterstützen, indem zum Beispiel Menschenrechtsverstöße des noch regierenden autoritären Regimes angeprangert werden, um die Machtablösung zu forcieren.“

Die Administrationen unter Ronald Reagan und George Bush verfolgten bis in die neunziger Jahre die neokonservative Richtung. So hielt Bush an seiner Strategie des „constructive engagement“ fest und begründete dies damit, dass die VR China ein zu wichtiger und mächtiger Akteur auf der internationalen Bühne sei, um politisch isoliert zu werden. Zudem sei das Konzept der „peaceful evolution“ weitaus geeigneter, die Menschenrechtslage in China zu verbessern. Demnach würde der Ausbau der Handelsbeziehungen zu mehr Direktinvestitionen von US-Firmen sowie Joint Ventures und somit auch immer zu einem Export von amerikanischen Werten führen. Ein US-Konzern, der seinen chinesischen Arbeitskräften das Recht auf Versammlungsfreiheit garantiere, würde somit möglicherweise mehr erreichen als die offenen Proteste ausländischer Regierungen oder führender Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international. Bush versuchte somit der Öffentlichkeit zu suggerieren, dass „seine Langzeitstrategie ausschließlich Vorteile habe und die Menschenrechtslage in der VR China verbessern werde, ohne Washingtons sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen in Bezug auf China zu gefährden.“¹¹⁷

Während des Präsidentschaftswahlkampfes 1992 hielt Bush Herausforderer Bill Clinton der Regierung vor, sie habe mit ihrer Strategie zu keiner nennenswerten Verbesserung der Menschenrechtslage in China geführt. Vielmehr müsse nun politischer Druck auf die Volksrepublik ausgeübt werden, um das kommunistische Regime in Peking zu Zugeständnissen zu bewegen. Dieser Druck sollte nach Ansicht Clintons mittels der Meistbegünstigungsklausel ausgeübt werden. Doch bereits zwei Jahre nach seinem Amtsantritt scheiterte Clinton im wesentlichen mit diesem Konzept und orientierte sich in der Folgezeit zunehmend der neokonservativen Argumentation seiner Amtsvorgänger. Clinton musste einsehen, dass „nationale Interessen oft nicht parallel verfolgt werden können, sondern Prioritäten de-fi-

¹¹⁷ Vgl. ders. S. 106-108.

nirt werden müssen.“ Doch handelte er sich damit auch den Vorwurf ein, die vor seinem Amtsantritt definierten Prioritäten im Mai 1994 aufgegeben und damit seine Wähler getäuscht zu haben.¹¹⁸

Das eigentliche Dilemma der US-Chinapolitik blieb allerdings bis heute bestehen. Einerseits haben die Vereinigten ein fundamentales Interesse an einer internationalen Zusammenarbeit mit China zur Lösung der zahlreichen bilateralen Probleme – von der Menschenrechtspraxis über die Zukunft Hongkongs und den unzureichenden Schutz geistiger Urheberrechte bis hin zu den illegalen Waffenexporten Chinas. Andererseits sieht man in dem repressiven politischen System der Volksrepublik das Haupthindernis und hielt auch weiterhin an dem Ziel einer „peaceful evolution“ fest. Mit dem Einzug Clintons ins Weiße Haus sollte sich dieses Dilemma noch verschärfen, da er nun eine kompromißlose somit auch eine stärkere Akzentuierung dieser Strategie ankündigte. Bereits vor seinem Amtsantritt formulierte der damalige US-Außenminister Warren Christopher im Januar 1993 vor dem Kongress: „Our policy will seek to facilitate a peaceful evolution of China from communism to democracy.“ Doch bereits im August 1993 verzichtete Clinton fortan auf eine öffentliche Kritik an der chinesischen Führung und kündigte an, man wolle die bilaterale Militärkooperation wieder aufnehmen. Im Jahre 1995 erreichten die Beziehungen zwischen China und den USA schließlich einen endgültigen Tiefpunkt, als die US-Regierung einer (privaten) Visite des taiwanesischen Präsidenten Lee Teng-hui in den Vereinigten Staaten zustimmte sowie der US-Bürgerrechtler Harry Wu wegen Spionageverdachts in China festgenommen wurde. Das bilaterale Verhältnis zwischen China und den USA gleicht somit einer „Sinus-Kurve“ zwischen Entspannung und Konfrontation¹¹⁹. Auch mehrere Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges scheint es somit noch keinen klaren Fahrplan für die Gestaltung der bilateralen Beziehungen zu geben. Folgende zehn Fragen spielen bei der zukünftigen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen beiden Ländern eine wichtige Rolle spielen:

1. Welche Verantwortung tragen beide Staaten als ständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat für eine stabile und faire Ausgestaltung der internationalen Beziehungen?
2. Welche Rolle spielen beide Staaten bei der Gestaltung einer internationalen Handelspolitik, welche das globale, regionale und bilaterale Wirtschaftswachstum fördert?
3. Wie können China und die USA hinsichtlich der Verbesserung des weltweiten Umweltschutzes zusammenarbeiten?
4. Wie können beide Staaten gemeinsam die militärische und strategische Stabilität in Asien sichern?
5. Gelingt es beiden Staaten als größte Militärmächte in Ostasien ihre gemeinsamen Interessen in bezug auf die Verhinderung eines Krieges sowie einer Entspannung auf der koreanischen Halbinsel und in Südostasien zu einer gemeinsamen Politik zu verbinden, welche diese Ziele verfolgt?
6. Wie können beide Staaten zusammenarbeiten, um die Lieferung von Massenvernichtungswaffen

¹¹⁸ Vgl. ders. S. 108/109.

¹¹⁹ Vgl. ders. S. 83/84.

7. in Spannungsregionen wie dem Nahen Osten, Südasien und Nordkorea zu verhindern?
8. Wie können China und die USA kooperieren, um weltweite Kriminalität und Terrorismus wirksam zu bekämpfen?
9. Wie können die USA so Einfluss auf Taiwan und die Volksrepublik China nehmen, um beide Seiten zu einer friedlichen Übereinkunft hinsichtlich einer Wiedervereinigung bewegen?
10. Wie kann es den Vereinigten Staaten überdies gelingen, in einen konstruktiven Menschenrechtsdialog mit der VR China einzutreten?
11. Wird es der VR China zudem gelingen, solche innenpolitischen Strukturen herauszubilden, um den genannten Herausforderungen gerecht zu werden?¹²⁰

Hinzu kommt zudem die Frage, welchen Einfluss die innenpolitischen Akteure in den Vereinigten Staaten auf die Gestaltung der Beziehungen mit der VR China nehmen und inwiefern es der Administration gelingen wird, eine außenpolitische Strategie in Abstimmung mit diesen Akteuren zu entwickeln. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch die öffentliche Meinung, die wiederum durch die einzelnen Interessengruppen beeinflusst wird. Insbesondere für solche Gruppen spielt die öffentliche Meinung eine Rolle, denen es an greifbaren Ressourcen, wie Geld oder die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit mangelt, um ihre Interessen in den politischen Prozess einzubringen.¹²¹ Gerade besondere Ereignisse, wie beispielsweise der Koreakrieg oder die Niederschlagung der Demokratiebewegung im Juni 1989 bewirken eine große Aufmerksamkeit und Sensibilität der Öffentlichkeit bei der Gestaltung der bilateralen Beziehungen zur Volksrepublik China. So war die Ansicht der Öffentlichkeit gegenüber China in den vergangenen Jahren durchaus unterschiedlich. In einer Gallup-Umfrage und in einer Erhebung des „National Opinion Research Center“ wurde die Einstellung der US-Öffentlichkeit gegenüber China untersucht. Demnach unterstützten 60% der Öffentlichkeit eine Bombardierung Chinas im Rahmen des Koreakrieges. Desweiteren lehnten 92% der US-Amerikaner eine Aufnahme der Volksrepublik in die UNO ab. Erst in den frühen achtziger Jahren lässt sich ein durchaus positiver Trend hinsichtlich der Einstellung der US-Öffentlichkeit gegenüber China erkennen, der jedoch durch die Ereignisse in Peking im Juni 1989 wieder unterbrochen wurde.¹²² Den einzelnen Interessengruppen gelang es zudem, die Schwankungen in der US-Öffentlichkeit durchaus für ihre Zwecke zu nutzen und in Hearings des Kongresses ihre Positionen öffentlich zu machen. Inwieweit diese allerdings auch einen gewissen Einfluss auf die Gestaltung der US-Chinapolitik haben, ist im weiteren Verlauf noch zu untersuchen.

4.1. Strategische Zusammenarbeit

Seit dem Beginn des Normalisierungsprozesses zwischen den USA und der VR China im Jahre 1972 standen strategische und sicherheitspolitische Aspekte immer wieder im Mittelpunkt der bilateralen

¹²⁰ Vgl. Freeman, Chas W.: Sino-American Relations: Back to Basics, in: Foreign Policy, Issue 104, Fall 1996, S. 8-11.

¹²¹ Vgl. Tales, Steven M.: Public Opinion in the Making of U.S.-China Policy, in: Robert Ross (Hrsg.): After the Cold War. Domestic Factors and U.S.-China Relations. New York 1998, S. 45/46.

¹²² Vgl. ders. S. 43/44.

Beziehungen. Zwar führten Probleme wie Menschenrechte, Rüstungsexporte, Handel und Taiwan ebenfalls zu Spannungen zwischen beiden Ländern, doch wurden diese meist auf einer niedrigeren Eskalationsstufe ausgetragen. Die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen beiden Staaten basierte jedoch, wie bereits erwähnt, im beiderseitigen Bestreben, den Hegemonialbestrebungen der Sowjetunion entgegenzutreten. Diese sicherheitspolitischen Interessen führten somit auch zu einem raschen Ausbau der militärischen Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion haben sich die strategischen Interessen der USA allerdings auf andere Gebiete wie die Eindämmung von Waffenexporten in internationale Krisengebiete, die Lösung regionaler Konflikte in Asien sowie eine internationale Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen, deren Erfolg oder Misserfolg im wesentlichen auch von der Position der VR China abhängen wird.

4.1.1. Militärische Kooperation

Die militärische Kooperation mit China entwickelte sich nach 1972 durchaus positiv und kann dabei in drei Perioden eingeteilt werden:

- ⌚ 1. Phase (1972-1979): „Studienphase“ über die Möglichkeiten einer militärischen Zusammenarbeit zwischen den USA und der VR China;
- ⌚ 2. Phase (1980-1982): „Andeutungsphase“ von Waffenverkäufen der USA an China nach der Invasion der UdSSR in Afghanistan;
- ⌚ 3. Phase (1983-1989): „Fortschrittsphase“ der bilateralen militärischen Zusammenarbeit.¹²³

Die Frage einer militärischen Zusammenarbeit der USA mit der VR China wurde erstmals Mitte 1973 zwischen dem RAND-Berater der USA, Michael Pillsbury, und drei Militärattachés des chinesischen Volksbefreiungsarmee bei der UNO angeschnitten. Im Jahre 1975 analysierte Pillsbury diese Frage in einer Studie mit dem Titel: „U.S.-Chinese Military Ties?“ Zusammenfassend sprach diese Studie von drei Vorteilen für die Aufnahme militärischer Beziehungen mit der VR China:

1. Eine „militärische Unterstützung durch die USA könnte als konkrete Belohnung der pragmatischen Politik Chinas zur Herstellung diplomatischer Beziehungen verstanden werden.“
2. Ein Waffen- und Technologietransfer könnte einen Angriff oder die Ausübung von militärischem Druck durch die Sowjetunion auf die VR China verhindern.
3. Das wachsende Militärpotential Chinas könnte die UdSSR zu einem Ausbau ihrer militärischen Präsenz veranlassen „und damit eine entsprechende Reduzierung bei den verfügbaren Kampftropfen der Sowjetunion“ gegen die Alliierten der USA bewirken.

Erste ernsthafte Überlegungen für eine militärische Zusammenarbeit mit China Ende 1975 sind im Kontext der Verschlechterung der Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion zu sehen. In einer geheimen Studie des Pentagons mit dem Titel „Consolidated Guidance Number 8: Asia During a

¹²³ Vgl. Kim Dongmyang: Die amerikanisch-chinesisch-japanische Zusammenarbeit in Ostasien (Europäische Hochschulschriften, Band 187). Berlin, Frankfurt/Main 1991, S. 113/114.

Worldwide Conventional War” vom Oktober 1979 kam zu dem Ergebnis, dass die Unterstützung der USA für die Volksrepublik „inklusive der Bereitstellung von hochentwickelter Technologie und des Geheimdienstes zu forcieren, um die Wahrscheinlichkeit einer chinesischen Teilnahme an einem globalen Krieg zu vergrößern; den Verkauf von hochentwickelten Waffen zu regeln” sowie „die chinesische Herstellung von amerikanischen Waffen und gemeinsame Militärübungen einzuleiten.”¹²⁴ Der Krieg Chinas mit Vietnam im Februar 1979 sowie die Invasion der Sowjetunion in Afghanistan im Dezember 1979 waren schließlich der direkte Anlass, die militärische Zusammenarbeit mit China auszubauen. So verkündete der damalige US-Außenminister Alexander Haig während eines Besuchs in Peking im Juni 1981 erstmals die Bereitschaft der Vereinigten Staaten, auch tödliche Waffen auf kommerzieller Basis zu verkaufen. Zudem kündigte der damalige US-Handelsminister Malcolm Baldrige im Jahre 1982 an, den Verkauf von Technologie mit zivilen und militärischen Anwendungen zu liberalisieren. Im Jahre 1984 erhielt China schließlich Zugang zu staatlich subventionierten Rüstungsexporten der USA; im darauffolgenden Jahr vereinbarte man zudem die gemeinsame Produktion von Lenkwaffen zur Panzerabwehr, U-Boot-Abwehrtorpedos und Avioniksystemen für die chinesischen Abfangjäger F-8.¹²⁵

In den achtziger Jahren waren die bilateralen militärischen Beziehungen durch vier Faktoren gekennzeichnet. Während die VR China vor allem die politischen Aspekte der bilateralen strategischen Zusammenarbeit hervorhoben, wollten die USA besonders die militärische Dimension erweitern. Zudem genossen die Modernisierungsprogramme in den Bereichen Industrie, Landwirtschaft, Wissenschaft und Technologie bei der chinesischen Führung Vorrang gegenüber dem militärischen Sektor. Zudem wurde die militärische Kooperation entgegen den Interessen der USA nur in eingeschränktem Rahmen ausgeübt, da sich die Volksrepublik dadurch eine größere Flexibilität gegenüber der Sowjetunion erhalten wollte sowie beabsichtigte, ihre Sicherheit auch weiterhin mit möglichst niedrigen Verteidigungsausgaben aufrechtzuerhalten. Die militärische Zusammenarbeit konzentrierte sich zudem ausschließlich auf Waffenlieferungen der USA an die VR China. Allerdings kamen trotz zahlreicher Angebote der USA und des Kaufwillens Chinas nur wenige Geschäfte zum Abschluss, was sich stark auf die eingeschränkten Devisenreserven der Volksrepublik zurückführen lässt. Somit kühlte sich das Interesse der USA in der Folgezeit an einer Modernisierung der Volksbefreiungsarmee ab. Nach dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens am 04. Juni 1989 fand die militärische Zusammenarbeit zwischen China und den USA zunächst ein Ende. So ordnete US-Präsident Bush als unmittelbare Reaktion darauf den Stopp aller US-Waffenverkäufe an die Volksrepublik an; auf Druck des Kongresses wurden zudem weitere Sanktionen verhängt, darunter ein Ausfuhrverbot von Polizeirüstungsgütern, eine Suspendierung der Kooperation auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung von Atomenergie und sogar ein Verbot des Weltraumtransports von US-Satelliten durch chinesische Raketen.¹²⁶

¹²⁴ Vgl. ders. S. 114/115.

¹²⁵ Vgl. ders. S. 116.

Vgl. Möller, Kay: Sicherheitspartner Peking? Die Beteiligung der Volksrepublik China an vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen seit dem Ende des Kalten Krieges (Aktuelle Materialien zur internationalen Politik, Band 53). Baden-Baden 1998, S. 99.

¹²⁶ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 284.

Bereits vor seinem Amtsantritt wirkte der heutige US-Verteidigungsminister Perry an der Erarbeitung eines neuen sicherheitspolitischen Konzeptes mit dem Titel „A New Concept of Cooperative Security“.¹²⁷ Dieses Konzept stellte die Prävention von Gewaltausübung in den Vordergrund und setzte statt der Androhung von Gegengewalt auf Kooperation und Dialog, wie zum Beispiel „die gemeinsame Verschrottung von Atomwaffen, die defensive Stationierung konventionellen Gerätes, internationalisierte Antworten auf Akte zwischenstaatlicher Aggression sowie eine Verständigung über die Nicht-Weiterverarbeitung von Massenvernichtungswaffen.“ Vor allem aber setzte Perry auf mehr Transparenz als eine wichtige Voraussetzung kooperativer Sicherheit. So müssten seiner Ansicht nach „vermehrt Informationen über Größe, Ausrüstung und Strategie ihrer Streitkräfte austauschen, Frühwarnsysteme installieren, Manöver und Truppenbewegungen rechtzeitig ankündigen, Vereinbarungen zur Flugüberwachung treffen und Geheimdienstdaten austauschen.“ Solche Maßnahmen zur Vertrauensbildung¹²⁸ seien jedoch nur möglich, wenn entsprechende Kommunikationskanäle zur Verfügung stünden. Neben den Vereinten Nationen, verschiedenen Rüstungskontroll- und Abrüstungskonferenzen sowie regionalen Sicherheitsregimen hält Perry insbesondere den Ausbau der bilateralen Militärzusammenarbeit für notwendig, um eine entsprechende Kommunikations-Infrastruktur bereitzustellen. Dabei dachte der Perry auch an die Staaten, zu denen die USA keine traditionell freundschaftlichen Beziehungen unterhalten, wie beispielsweise die VR China.

Im September 1993 kam es schließlich zu ersten Sondierungsgesprächen über eine Wiederaufnahme der militärischen Zusammenarbeit zwischen dem US-Sicherheitsberater sowie dem chinesischen Botschafter in den Vereinigten Staaten. Im Oktober 1994 reiste US-Verteidigungsminister William Perry nach China und unterzeichnete dort ein Abkommen über „Rüstungsumwandlung“. Zwar blieb das Verbot von US-Rüstungsverkäufen weiterhin bestehen, doch wurde nun eine Intensivierung der Kontakte auf hoher militärischer Ebene vereinbart. Desweiteren sollte nun eine Kommission die Zusammenarbeit von US-Unternehmen mit chinesischen Rüstungsbetrieben bei Projekten der zivilen Produktion fördern, z.B. den Aufbau eines Kontrollsystems für die chinesische Zivilluftfahrt durch chinesisches-amerikanische Partnerschaftsbetriebe.¹²⁹ Der stellvertretende US-Außenminister Winston Lord merkte dazu an, dass dieser bilaterale Dialog das Kernstück in den langfristigen Bemühungen sei, die chinesische Führung in ihrem eigenen Interesse dazu zu bringen, sich im Hinblick auf deren Waffenverkäufe den internationalen Standards anzupassen.¹³⁰

4.1.2. Die Frage der Nonproliferation

Seit Mitte der achtziger Jahre kam es zwischen den USA und China immer wieder zu bilateralen Irritationen über die raketentechnische und nukleare Proliferationspolitik der Volksrepublik. Bereits im

¹²⁷ Dieses Konzept war ein Gemeinschaftsprojekt der „Brookings Institution“, des „Center for Strategic and International Studies“, des „Carnegie Endowment for International Peace“ sowie der Universitäten von Harvard und Stanford.

¹²⁸ CSBMs = „Confidence and Security Building Measures“

¹²⁹ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft neuer Kalter Krieg? S. 166-168.

¹³⁰ Vgl. „U.S. Policy toward China: Security and Military Considerations“, Statement des Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, Winston Lord, am 11.10.1995.

Jahre 1984 wurde China in die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) aufgenommen und unterwarf sich somit von diesem Zeitpunkt an seine Technologietransfers für zivile Nutzung sowie einige eigene Anlagen den Kontrollen der Organisation. Hauptmotiv der Volksrepublik für den Beitritt in die IAEO war es, die Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten über einen Vertrag über nukleartechnologische Zusammenarbeit¹³¹. Seit dieser Zeit gibt es immer wieder Berichte der Geheimdienste, dass China an der Entwicklung von Kernwaffen in Pakistan sowie im Nahen Osten beteiligt ist. Dabei spielen Chinas Sicherheitsüberlegungen eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der Außenpolitik, wonach eine potentielle Bedrohung Chinas durch Rußland, Japan oder die USA noch heute ein fester Bestandteil in den Planungen der chinesischen Führung. Desweiteren wurde die militärische Aufrüstung der Volksrepublik aus chinesischer Sicht auch deshalb so wichtig, da die USA im Vergleich über bessere Waffensysteme verfügen. Die Führung Chinas kam somit zu dem Schluss, dass es notwendig sei, „die eigenen Waffensysteme zu modernisieren und das Militär umzustrukturieren: weg von der Massenarmee hin zu mit modernster Technologie ausgestatteten Streitkräften.“ Andererseits haben die Vereinigten Staaten ein großes Interesse daran, die militärische Aufrüstung Chinas „aufgrund seiner potentiellen Vormachtstellung im asiatisch-pazifischen Raum genau zu beobachten.“ Doch beobachtet die Administration in Washington diese Entwicklung mit großer Sorge, insbesondere „wegen der daraus resultierenden Signalwirkung auf andere asiatische Staaten, in deren Augen die Bedrohung durch China wuchs und die nun ihrerseits aufrüsteten.“ Zusätzlich fanden die Befürchtungen in den USA ihre Nahrung auch in den zunehmenden Waffenlieferungen an Staaten wie Syrien, Pakistan, den Iran und Algerien, die von den Vereinigten Staaten als sehr instabil eingestuft werden. Diese Waffenlieferungen waren eng mit dem Ziel einer militärischen Aufrüstung der chinesischen Armee verbunden, da sie als Einnahmequelle für harte Devisen gilt, „die zur Modernisierung der eigenen Streitkräfte dringend gebraucht wurden.“¹³²

Anfang der neunziger Jahre kam es zu einer ernsthaften Belastung der bilateralen Beziehungen, als bekannt wurde, dass die Volksrepublik zwischen 1990 und 1992 massive Waffenlieferungen in Krisengebiete unternommen hatte. So hatte der US-Geheimdienst bereits im Juni 1990 Hinweise darauf, dass China Chemikalien an Libyen lieferte, die zur Herstellung von Giftgas verwendet werden können. Zudem gab es Hinweise darauf, dass die Volksrepublik trotz bestehender Sanktionen und eigener Beteuerungen versuchte, das seit August 1990 bestehende Embargo gegen den Irak zu unterlaufen. Inwieweit es dann wirklich zu einem Handel gekommen ist, ist nicht bekannt. Im Jahre 1991 kam es zudem immer wieder zu neuen Berichten über Waffenexporte der VR China, darunter auch die Lieferungen von Raketentechnologie an Syrien und Pakistan. In der Zwischenzeit hatte im Kongress eine heftige Debatte um die chinesischen Waffenexporte begonnen, die schließlich dazu führte, dass Bush im Zuge seiner MFN-Entscheidung US-Hochtechnologieexporte an China nun schärferen Kontrollen und strengeren Restriktionen unterwarf. Im Dezember 1991 erklärte Bush dazu, dass diese Sanktionen

¹³¹ Vgl. Möller, Kay: Sicherheitspartner Peking? S. 99/100.

¹³² Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 283-285.

gegen China dann zurückgenommen würden, falls sich die Führung in Peking dazu bereit erkläre, „internationale Sicherheitskriterien für Waffentechnologie zu akzeptieren, die Lieferungen in Krisengebiete wie Iran, Irak, Syrien und Pakistan in Zukunft verhindern sollten.“ Weitere chinesische Waffenlieferungen in Krisengebiete konnten die USA allerdings damit nicht verhindern. Zudem gab es im Herbst 1992 Hinweise darauf, dass die Volksrepublik große Waffenlieferungen aus Rußland erhielt, wobei man in den USA befürchtete, dass China diese Waffen zu einem späteren Zeitpunkt an Drittländern exportieren werde. Eine bilaterale Lösung dieses Problems schien somit dringend notwendig.¹³³

Präsident Bush versuchte nun wie sein Vorgänger Reagan, die Volksrepublik durch bilaterale Abkommen dazu zu bewegen, internationalen Waffenkontrollen beizutreten. Auf Druck der USA erklärte sich die VR China schließlich bereit, an einer Konferenz zur Eindämmung von Mittel- und Langstreckenwaffen im Nahen Osten teilzunehmen. Während eines Besuches des damaligen US-Außenministers James Baker in China erklärte sich die Führung in Peking schließlich dazu bereit, sich bei zukünftigen Rüstungsverkäufen nun an die Richtlinien des MTCR¹³⁴ zu halten, während die Vereinigten Staaten im Gegenzug die von Bush verhängten Sanktionen wieder aufheben sollten. Bush kam dieser Forderung nach und begründete zudem auch im Jahre 1992 die Verlängerung der Meistbegünstigungsklausel unter anderem mit dem Willen Chinas, neben dem MTCR auch den Atomwaffensperrvertrag zu unterzeichnen.

Innenpolitisch führten die Waffenlieferungen Chinas und der Versuch der chinesischen Führung, diese zu leugnen, und insbesondere die zögernde Haltung der Regierung führten schließlich zu heftigen Debatten im Kongress. Dabei kritisierte der Vorsitzende des „Subcommittee on International Economic Policy and Trade“ im Repräsentantenhaus, Samuel Gejdenson, die Haltung der USA gegenüber China sowie die Politik der Volksrepublik, indem er der chinesischen Führung vorhielt, die Menschenrechte zu missachten, politische Gefangene zu drangsalieren sowie Raketen nach Pakistan und Syrien zu exportieren und mit Algerien hinsichtlich des Baus von Nuklearwaffen zu kooperieren. Winston Lord kritisierte ebenfalls die Bush-Administration für deren falsche Zeichen an die chinesische Führung in Peking, darunter auch das Treffen des Präsidenten mit dem damaligen chinesischen Außenminister Qian Qichen nach der Resolution des UN-Sicherheitsrates gegen den Irak. Chinas billigende Zustimmung hatte sich seiner Ansicht nach als Machtpoker gegenüber den USA herausgestellt sowie die milden Sanktionen der Administration, die 1989 gegen China verhängt wurden, weiter untergraben. Weitere Kongressabgeordnete befürchteten zudem, dass die Volksrepublik durch ihre Kooperation im Weltsicherheitsrat lediglich eine Aufhebung der US-Sanktionen erreichen wollte. Die Abgeordnete Nancy Pelosi verwies sogar auf den „Export Administration Act“ von 1990 und den „Defense Authorization Act“ von 1991, wonach der Präsident verpflichtet sei, „Sanktionen gegen ein Land zu verhängen, das willentlich und zum eigenen finanziellen Vorteil dazu beigetragen hat, dass ein drittes Land

¹³³ Vgl. ders. S. 286/287.

¹³⁴ MTCR = „Missile Technology Control Regime“. Das MTCR ist eine Vereinbarung der G-7-Staaten von 1987, welche den Export von ballistischen Raketen mit einer Reichweite von mehr als 300 Kilometern und einer Nutzlast von über 500 Kilogramm an bestimmte Staaten verbietet.
Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 161.

chemische oder biologische Waffen entwickeln, produzieren und weiterverkaufen kann.“¹³⁵ Da China nach Ansicht Pelosis offensichtlich gegen US-Gesetze verstoßen habe, forderte sie weitere Sanktionen gegen die Volksrepublik. Pelosi brachte mit Hilfe des Senatsabgeordnete George Mitchell brachten dabei nun eine Verknüpfung von Chinas Waffenexporten mit der Meistbegünstigungsklausel auf die politische Tagesordnung. Danach sollte der MFN-Status für die VR China entzogen werden, falls diese zukünftig nicht bereit sei, auf weitere Waffenlieferungen zu verzichten. Moderatere Stimmen hingegen wehrten sich gegen diese, da solche Lieferungen bereits seit längerer Zeit bekannt seien. Zudem wurde darauf verwiesen, dass die Volksrepublik bereits während des Krieges zwischen dem Iran und Irak Waffen an beide Seiten geliefert habe; diese Tatsache sei der US-Regierung zwar bekannt gewesen, doch habe sie nicht unternommen, diese Lieferungen durch eine Konditionierung der MFN-Klausel zu verhindern. Zwar befürwortete letztlich eine Mehrheit im Kongress eine Konditionierung der Meistbegünstigungsklausel, allerdings konnte diese den Kurs in Bushs Chinapolitik nicht ändern, da dieser auch weiterhin auf die eigene Verhandlungsstärke zur Durchsetzung der US-Interessen setzte.¹³⁶

Nach dem Amtsantritt Clintons wurden erneut US-Geheimdienstberichte bekannt, wonach China abermals Waffenteile nach Pakistan lieferte, was nicht nur einen klaren Verstoß gegen das MTCR, sondern – so die Befürchtung – auch eine Anheizung des Rüstungswettlaufs zwischen den beiden Erzfeinden Indien und Pakistan bedeuten würde. Zwar bestritt die chinesische Führung diesen Vorwurf, doch verhängte die US-Regierung erneut auf zwei Jahre befristete Sanktionen, die primär die Raumfahrt- und Rüstungsindustrie Chinas treffen sollte. Im Jahre 1994 kam dieses Thema erneut zur Sprache, als die USA sich bereit erklärten, die Sanktionen gegen die Volksrepublik vorzeitig aufzuheben, falls China bereit sei, sich nun an die Richtlinien des MTCR zu halten. Im darauffolgenden Jahr hatte sich allerdings die Ansicht durchgesetzt, dass dieses Thema die ohnehin schlechten bilateralen Beziehungen nur weiter unnötig belaste. So hatte die Administration in Washington gute Gründe, möglichst wenig politischen Druck auf die chinesische Führung auszuüben, da man auf deren Zusammenarbeit angewiesen war, um während der NPT-Konferenz in New York eine unbefristete Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages durchzusetzen.¹³⁷

Ein weiteres Problem in den bilateralen Beziehungen waren zudem die Atomexporte Chinas. Bereits in den achtziger Jahren führten die USA Gespräche mit der China über einen Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag (*Nuclear Non-Proliferation Treaty* = *NPT*)¹³⁸. Allerdings weigerte sich die Volksrepublik bislang, diesen Vertrag zu unterzeichnen, da er aus dessen Sicht den Versuch der Supermächte darstelle, anderen Staaten das Recht auf eine adäquate Selbstverteidigung zu verweigern, während den USA und der UdSSR keine Obergrenzen für deren Atomwaffenarsenale festsetze. Allerdings zeigte

¹³⁵ Bush hatte zwar sein Veto dagegen eingelegt, doch eine „Executive Order“ mit gleichem Inhalt erlassen.

¹³⁶ Vgl. Blank, Günter: USA und VR China 1989-1992. S. 292-295.

¹³⁷ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 161/162.

¹³⁸ Der Atomwaffensperrvertrag wurde 1968 durch die USA und die UdSSR initiiert. Dieser untersagte die Weitergabe von Atomwaffen an Drittstaaten, verpflichtet zu nuklearen Abrüstungsmaßnahmen, verbietet die Annahme oder Herstellung sowie den Besitz von Atomwaffen und garantiert ihnen den ungehinderten Zugang zu nuklearen Materialien, Anlagen und Technologien zur friedlichen Nutzung der Kernenergie unter internationaler Kontrolle. Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 290.

sich die chinesische Führung insofern kooperationsbereit, als da sie wiederholte, dass die Volksrepublik die Weiterverbreitung von Nukleartechnologie nicht unterstützen werde. Doch wiesen US-Geheimdienstberichte immer wieder darauf hin, dass China wiederholt solche Technologien nach Nordkorea, Algerien und Pakistan exportiere; sogar Indien soll Anfang der neunziger Jahre mit angereichertem Uran beliefert worden sein. Bei der im April 1995 stattfindenden NPT-Konferenz bedurfte zudem eines neuerlichen Kraftaktes der USA, die VR China dazu zu bewegen, einer unbefristeten Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages zu bewegen. So hatte China während dieser Konferenz versucht, den Vertrag zunächst auf 25 Jahre zu befristen und, indem es als einzige Nation für eine völlige Eliminierung aller Atomwaffen eintrat, für Aufmerksamkeit zu sorgen. Wie glaubwürdig diese Ziele allerdings waren, bewies ein unterirdischer Atomtest Chinas, der nur vier Tage nach Abschluss der Konferenz stattfand. Somit bleibt festzuhalten, dass China zu den Staaten der Erde gehört, die beim Export von Nukleartechnologie am wenigsten Zurückhaltung üben und somit eindeutig mit der Nonproliferationsstrategie der USA kollidierte. Allerdings wird diese durch die Tatsache unterminiert, dass die USA nach dem Golfkrieg selbst zum weltweit größten Waffenexporteur avancierten, auch wenn sie nicht zwangsläufig auch Massenvernichtungswaffen ausführten. Ebenso dürfte für die Sicherheitspolitiker in den USA die Tatsache eher beruhigend wirken, dass China bei den Rüstungsexporten meist keine strategischen Interessen verfolgt, sondern eher ökonomische Erwägungen eine außerordentlich große Rolle spielen.¹³⁹

4.1.3. Chinas Militärpolitik und die Frage einer Bedrohung

Das Schlagwort der „chinesischen Bedrohung“ gibt ein sehr breites Spektrum an Szenarien und Vorstellungen wider. Dabei spricht man im allgemeinen von möglichen Gefahren, die von der VR China ausgehen bzw. in Zukunft ausgehen könnten. Diese schließen verschiedenste Problembereiche ein wie Waffenlieferungen in Krisengebiete oder globale Folgen für die Umwelt, falls China sein Wirtschaftswachstum von rund 10 Prozent auch in den nächsten Jahren aufrechterhalten kann. Ebenfalls bedrohlich erscheinen die möglichen negativen Folgen einer inneren Destabilisierung der Volksrepublik, z.B. in Form von Flüchtlingsströmen. Schließlich existiert ebenso die Vorstellung einer chinesischen Bedrohung durch einen „stillschweigenden“ Expansionismus im Fernen Osten Rußlands, in den an China angrenzenden zentralasiatischen Republiken Kasachstan und Kirgistan sowie in der Mongolei, wo Politiker und Medien wiederholt die Gefahr einer Absorption und „Sinisierung“ durch die Ansiedlung von Han-Chinesen in dieser Region heraufbeschworen. Im aktuellen Kontext bezieht sich die These einer „chinesischen Bedrohung“ vor allem auf die Wahrnehmung, China könne in nächster Zukunft ein sicherheitspolitisches Risiko für die südostasiatische Region darstellen, da es sowohl territoriale Ansprüche geltend mache als auch eine Vormachtstellung in dieser Region anstrebe. Allerdings besteht keine Einigkeit über die zeitliche Perspektive einer angenommenen Bedrohung sowie darüber, „in welcher Form sie sich auf der Handlungsebene niederschlagen wird.“¹⁴⁰

¹³⁹ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 163-165.

¹⁴⁰ Vgl. Wacker, Gudrun: Die „chinesische Bedrohung“: Wahn oder Wirklichkeit? (Berichte des Bundesinsti-

Durch das Ende des Kalten Krieges und die Auflösung der Sowjetunion ist die VR China sicherheitspolitisch in eine überaus günstige Situation geraten. Zwar hat China seine Funktion als einer der Eckpunkte im „strategischen Dreieck“ mit den USA und der UdSSR eingebüßt, doch sind die aus chinesischer Sicht die Hauptgefahren, nämlich die seit den sechziger Jahren wahrgenommene permanente Bedrohung durch die Sowjetunion sowie eine mögliche nukleare Auseinandersetzung zwischen den beiden Supermächten entfallen. Somit orientieren sich auch die Verteidigungsanstrengungen der Volksrepublik in eine andere Richtung, was sich auch in den Militärausgaben Chinas widerspiegelt. Während der Staatshaushalt Chinas zwischen 1980 und 1988 Kürzungen bzw. nur leichte Ausgabenerhöhungen für militärische Zwecke aufwies, ergibt sich aus den offiziellen chinesischen Angaben zwischen 1988 und 1995 eine stetige Steigerung im Verteidigungshaushalt von 21,80 Mrd. Yuan im Jahre 1988 (dies entspricht einem Zuwachs von 3,91% gegenüber dem Vorjahr) auf 55,06 Mrd. Yuan im Jahre 1995 (dies entspricht einem Zuwachs von 27,45% gegenüber dem Vorjahr). Allerdings ergeben sich hieraus auch zwei Probleme: so wird zum einen angenommen, dass verschiedene Ausgaben, wie z.B. für die Forschung und Entwicklung, die Kosten für die bewaffnete Volkspolizei oder die Ruhestandsbezüge für pensionierte Offiziere, in anderen Haushaltsposten untergebracht sind; zum anderen wird bei der Berechnung des offiziellen Wehrbudgets von westlicher Seite für die Umrechnung des Yuan in Dollar der offizielle Wechselkurs zugrunde gelegt¹⁴¹. Außerdem wird aus westlicher Sicht davon ausgegangen, dass der Volksbefreiungsarmee (VBA) neben den vom Staat zugewiesenen Geldern noch weitere ganz erhebliche Mittel zur Verfügung stehen, welche sie durch kommerzielle Aktivitäten – besonders in der Rüstungsindustrie, durch Rüstungskonversion und Waffenexporten – erzielt werden.¹⁴² Hinzu kommt zudem die Tatsache, dass VBA seit den siebziger Jahren einer weitreichenden Modernisierung unterzogen wird, die sich vor allem auf die Luftstreitkräfte und die Marine konzentriert. Dabei werden nicht mehr Quantität, sondern Qualität in Form von fortgeschrittener Waffentechnologie, Logistik usw. als entscheidende Faktoren für militärische Stärke angesehen¹⁴³.

Am 14. Januar 1995 sagte US-Verteidigungsminister Perry vor der Öffentlichkeit, dass er in China keine signifikante Bedrohung, weder auf globaler noch auf regionaler Ebene, sehe und nicht daran glaube, dass die chinesische Regierung aggressive Absichten verfolge. Mit diesem Urteil steht Perry jedoch in krassem Gegensatz zu zahlreichen Medien- und Expertenberichten der vergangenen Jahre, die davon ausgehen, dass Chinas Aufrüstung zukünftig sehr wohl eine Gefahr für den Frieden in Ostasien darstellen könne. Allerdings ist dabei anzumerken, dass ein militärisch starkes China in den USA nicht immer als besorgniserregend angesehen wurde. So setzen die Vereinigten Staaten in den siebziger und achtziger Jahren bekanntlich auf die Hilfe Chinas bei der Eindämmung des sowjetischen Expansionismus und verkaufte der Volksrepublik zudem bis 1989 Rüstungsgüter im Wert von rund fünf Milliarden US-Dollar. Erst mit dem Ende des Kalten Krieges und der blutigen Niederschlagung der

tuts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Band 51). Köln 1995, S. 5/6.

¹⁴¹ Durch die mehrfachen Abwertungen des Yuan gegenüber dem US-Dollar entsteht ein verzerrtes Bild, da der Verteidigungshaushalt in Dollar ausgedrückt zwischen 1989 und 1991 gesunken ist.

¹⁴² Vgl. Wacker, Gudrun: Die „chinesische Bedrohung“: Wahn oder Wirklichkeit? S. 9-11.

¹⁴³ Vgl. dies. S. 13.

Demokratiebewegung am 04. Juni 1989 wurde die Volksbefreiungsarmee nun als Unterdrückungsapparat gebrandmarkt, „dessen Ziel es sei, das Machtmonopol der KPCh zu sichern.“ Zudem befürchtete man nun, dass die Volksrepublik ihr wachsendes ökonomisches Gewicht in militärische Macht transformieren könne – ein Verdacht, der durch die steigenden Verteidigungsausgaben und die Lieferung hochmoderner russischer Waffen an China noch erhärtet wird.

Die Mehrheit der Beobachter geht jedoch davon aus, dass die VR China für die USA derzeit unmittelbare keine militärische Bedrohung bedeute, da das militärische und ökonomische Potential Chinas nicht ausreiche, um in den kommenden Jahren eine ernsthafte Gefahr darstelle. Doch könne die Volksrepublik das Interesse der Vereinigten Staaten an Frieden und Stabilität in der asiatisch-pazifischen Region dahingehend stören, falls sie sich für einen expansionistischen Kurs gegenüber seinen Nachbarn entschließen sollte. Desweiteren wird auch Chinas rasches Wirtschaftswachstum zwar durchaus positiv zur Kenntnis genommen, doch befürchten insbesondere einige asiatische Nationen, dass der ökonomische Aufschwung der Volksrepublik und deren zunehmende Integration in die Weltwirtschaft deren Wirtschaftsinteressen gravierend gefährden könnte. Schließlich wird auch im Zusammenbruch der Zentralregierung und die daraus resultierende Schwächung der Volksrepublik als eine Gefahr für die pazifische Region angesehen. So würden daraus neben bewaffneten Konflikten und wirtschaftlichen Erschütterungen vor allem auch massive Flüchtlingsströme resultieren, wodurch insbesondere dichtbesiedelte Nationen wie Japan, Südkorea und Taiwan vor Probleme gestellt und deren nationale Sicherheit erheblich bedroht würden¹⁴⁴.

Die Frage, ob ein militärisch starkes China tatsächlich eine Gefahr für die Sicherheitsinteressen der Vereinigten Staaten darstellt, wird allerdings recht kontrovers diskutiert. Während einige Experten der Volksrepublik „expansionistische Gelüste“ unterstellen, sehen andere die These einer „chinesischen Bedrohung“ in einer Fehlperzeption und einseitigen Medienberichterstattung. Um allerdings eine faire Analyse durchführen zu können, muss man sich neben dem militärischen Potential auch die Intentionen der chinesischen Führung vergegenwärtigen. So wird, wie bereits erwähnt, die Volksbefreiungsarmee konsequent modernisiert, in dem der steigende Rüstungsetat nicht nur zum Kauf moderner Waffensysteme, sondern auch zum Erwerb des entsprechenden „Know-Hows“ verwendet wird. Besonders Augenmerk gilt dabei der Modernisierung von Marine und Luftwaffe, da die chinesische Führung durchaus die Strategie verfolgen könnte, den militärischen Einflussbereich der Volksrepublik auf die Gewässer Südostasiens auszudehnen. Hinzu kommt auch die Tatsache, dass China bereits mehrfach mit Gewaltanwendung gedroht hat, um politische Konflikte nach seinen Vorstellungen zu lösen, z.B. bei der angestrebten Wiedervereinigung mit Taiwan oder bei dessen Ansprüchen auf einen Großteil des an Bodenschätzen reichen Südchinesischen Meeres. Ebenso unerwähnt sollte auch nicht bleiben, dass die Volksrepublik seit ihrer Gründung im Jahre 1949 bereits an mehreren Krisen und Konflikten beteiligt war – von der Annexion Tibets 1950/51 über den Koreakrieg (1950-1953), dem Vietnamkrieg (1964-1970) und den sowjetisch-chinesischen Grenzzwischenfällen 1969 bis hin zum Grenzkrieg mit

¹⁴⁴ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 170-172.

Vietnam im Jahre 1979¹⁴⁵.

Andererseits schätzen zahlreiche Militärexperten die Volksbefreiungsarmee als vergleichsweise rückständige Streitmacht ein. Die Aufrüstung diene daher nur dem Zweck, die Lücke zu Taiwan, Japan und den anderen Nachbarstaaten nicht größer werden zu lassen, während das Hauptaugenmerk weiterhin der wirtschaftlichen Modernisierung des Landes gelte. Zudem unterstellte man der chinesischen Führung, dass diese von der Einsicht geleitet werde, dem Volk in der Ära nach Mao ein wirtschaftlich besseres Leben zu bieten und somit auch das Machtmonopol der KPCh weiter legitimieren zu können. Wirtschaftliche Fortschritte werden jedoch nur dann gewährleistet, wenn ausländische Firmen auch weiterhin in China investieren und die Volksrepublik einen regen Außenhandel betreibt. Somit ist die chinesische Führung – will sie ihr eigenes Überleben sichern – gezwungen, „für ein friedliches internationales Umfeld zu sorgen, fortgesetzten Außenhandel ermöglicht.“ So wurden die chinesischen Spitzenpolitiker nicht müde, den Nachbarstaaten in Ost- und Südostasien wiederholt zu versichern, dass die Volksrepublik keine Gefahr für den Frieden und die Stabilität in der Region darstelle und dass die Rüstungsmodernisierung lediglich der Selbstverteidigung diene. Schließlich ist auch zu bedenken, dass Chinas Wunsch nach militärischer Stärke auch historische Wurzeln hat, haben die Jahre der Demütigung durch auswärtige Mächte zwischen dem ersten Opiumkrieg und der Gründung der Volksrepublik ein nicht zu unterschätzendes Trauma hinterlassen haben.

Aus Sicht der USA lassen sich somit folgende Aussagen treffen:

- ⌚ Die Volksrepublik China stellt in den nächsten fünf bis zehn Jahren keine unmittelbare Gefahr für die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten dar.
- ⌚ Der Hauptgefahrenherd für potentielle Konflikte dürfte dort liegen, „wo China und andere für die USA wichtige Nationen um territoriale Ansprüche ringen“, wie z.B. das Südchinesische Meer und Taiwan.
- ⌚ Mögliche Ambitionen Chinas, die Kontrolle über diese Gebiete mittels militärischer Gewalt zu erlangen, werden durch die unzureichende militärische Schlagkraft der Volksbefreiungsarmee, die mögliche Gefährdung anderer – insbesondere ökonomischer – Interessen und die Gefahr feindseliger Reaktionen im Ausland relativiert.¹⁴⁶

Die USA müssen zudem wissen, dass mit der VR China neben Japan und den vier Tigerstaaten nun auch ein sechster Wirtschaftsrivale ins Rennen geht. Eine Gefahr dürfte von der Volksrepublik nur dann ausgehen, wenn diese Herausforderung nicht rechtzeitig erkannt oder angenommen wird. Desweiteren empfiehlt es sich, Chinas Eintritt in die Weltwirtschaft nicht als Gefahr, sondern als große Chance anzusehen. Zwar gibt es momentan noch einige „Anlaufschwierigkeiten“, wie z.B. die Konflikte um den Schutz geistigen Eigentums oder die Waffenlieferungen Chinas in Krisengebiete, doch handelt es sich dabei um Phänomene, die zum Teil auch während der wirtschaftlichen Aufschwungjahre Taiwans brisant waren. Eine Gefahr wäre China somit nur dann, wenn es sich zu einem Armen-

¹⁴⁵ Vgl. ders. S. 174-176.

¹⁴⁶ Vgl. ders. S. 177-179.

haus und somit zu einem „Sozialfall“ entwickeln würde, was als Nebeneffekt auch zu einer innenpolitischen Destabilisierung der Volksrepublik beitragen würde.¹⁴⁷

4.1.4. Internationale Zusammenarbeit

Eines der wichtigsten Ziele der US-Administration unter Präsident Bush war die Zusammenarbeit mit der VR China im Rahmen des UN-Sicherheitsrates. Die Gründe hierfür liegen dabei in den vielfältigen strategischen Interessen der Vereinigten Staaten weltweit, wobei die chinesische Führung diese auch geschickt für eigene Interessen zu nutzen wußte. Das beste Beispiel hierfür war die „Unterstützung“ Chinas für die internationale Allianz gegen den Irak im Herbst 1990. So hatte die Volksrepublik bislang gute Beziehungen zu den Staaten am Persischen Golf gepflegt; eine Tatsache, die sowohl aus den langjährigen Beziehungen zur Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) als auch aus den diplomatischen, politischen und militärischen Beziehungen zu zahlreichen arabischen Staaten sowie aus den umfangreichen Waffenlieferungen der Volksrepublik an den Iran und Irak. Basierend auf dieses Kontaktnetz propagierte die chinesische Führung somit ihr Mitspracherecht bei der Lösung der politischen Probleme am Persischen Golf. Zudem war die Volksrepublik zusätzlich durch ihren ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat zur Mitbestimmung bei den Verhandlungen legitimiert.

Nach der Annexion Kuwaits durch den Irak am 02. August 1990 kündigte die US-Regierung unter Bush die Verhängung von UN-Sanktionen gegen den Irak an und suchte dafür nach internationaler Unterstützung. Somit stellte sich auch die Frage nach der Haltung der Volksrepublik, die während einer Reise des stellvertretenden Außenministers Richard Solomon im August 1990 ausgelotet werden sollte. Die Überlegungen Chinas hinsichtlich einer Unterstützung der USA waren dabei von zwei Aspekten geprägt. So wollte Peking einerseits mit seiner Zustimmung beweisen, dass man nun dazu bereit sei, seine internationale Rolle verantwortungsvoll zu übernehmen. Andererseits konnte die chinesische Führung damit seine strategische Rolle gegenüber dem Westen demonstrieren sowie seine Stellung gegen jeglichen internationalen Hegemonismus festigen. Letztlich unterstützte die Volksrepublik die Position der Vereinigten Staaten, zumal die Entscheidung der chinesischen Führung „auch von der Sorge um eine aus Saddam Husseins Machtanspruch resultierende Instabilität in der Region“ beeinflusst wurde. Somit votierte China im Weltsicherheitsrat für die UN-Resolutionen, die nicht nur den Überfall des Irak auf Kuwait, sondern auch den Rückzug der irakischen Truppen aus dem Emirat und die Wiedereinsetzung des kuwaitischen Herrscherhauses forderten. Zudem unterstützte die Volksrepublik auch die Wirtschaftssanktionen gegen den Irak und hatte ihre Waffenlieferungen an das Land eingestellt.¹⁴⁸

Als sich jedoch herausstellte, dass die westlichen Drohungen gegen den Irak ihre Wirkung verfehlten, versuchte die US-Regierung nun, ein UN-Mandat für einen Militärschlag gegen den Irak durchzusetzen. Im allgemeinen rechnete man dabei in den USA mit einer Enthaltung Chinas, zumal nach der Entscheidung der UdSSR für dieses Mandat ein Veto der Volksrepublik nahezu unmöglich geworden war.

¹⁴⁷ Vgl. Weggel, Oskar: China – ein Gefahrenherd? In: China aktuell 02/1995, S. 132.

¹⁴⁸ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 279/280.

Allerdings sah China seine Kooperation gleichzeitig auch als Trumpf in den Verhandlungen mit den USA, so dass sich ein Verzicht der Volksrepublik auf ein Veto bezahlt machen sollte. Bei einem Treffen Bushs mit dem damaligen chinesischen Außenminister Qian Qichen kam der Präsident teilweise dem Wunsch Chinas nach einer Ausweitung der politischen Kontakte auf Regierungsebene nach. Zudem erklärte sich Bush dazu bereit, Kredite der Weltbank nicht länger zu blockieren, falls die Volksrepublik der US-Forderung nachkommen würde, auch Themen wie Menschenrechte, Rüstungsfragen und Atomwaffenkontrolle in die Agenda der bilateralen Verhandlungen aufgenommen würden.

Somit wurde das Abstimmungsverhalten Chinas im Weltsicherheitsrat faktisch durch die USA erhandelt, obwohl die Volksrepublik aller Voraussicht nach nicht gegen das UN-Mandat gestimmt hätte. Desweiteren erntete Bush heftige Kritik für seine Verhandlungen mit Qian in der Öffentlichkeit; Winston Lord sprach dabei in der „New York Times“ von einem falschen Symbol zur falschen Zeit. In den Regierungskreisen der USA setzte sich zunehmend die Ansicht durch, dass die USA mit einseitigen Konzessionen gegenüber China keine langfristige Strategie verfolgen könnten. Diese Meinung fand zudem Nahrung in Chinas Verhalten während des Golfkrieges, als die Volksrepublik den Kriegseintritt und vor allem die Verluste unter der irakischen Zivilbevölkerung kritisierte sowie von den USA als hegemonistische Macht im Kampf mit einer ungleich kleineren Macht sprachen. Zudem begann die Volksrepublik nach dem Ende des Golfkrieges erneut damit, internationale Entscheidungen in der UN zu blockieren. Doch wertete die US-Regierung trotz aller Dissonanzen die Zusammenarbeit mit China im Vorfeld des Golfkrieges als positives Ergebnis und als Chinas Interesse an der Verbesserung der bilateralen Beziehungen.¹⁴⁹ So blieb die Volksrepublik nicht nur ein wichtiger Partner für die Durchsetzung internationaler strategischer Interessen, z.B. bei der UN-Mission in Somalia oder Haiti, sondern auch bei der Lösung regionaler Konflikte, die den Frieden und Stabilität in Asien bedrohten und somit auch immer eine multilaterale Komponente besaßen. Vor allem bei der Lösung der Konflikte in Kambodscha und auf der koreanischen Halbinsel erwies sich eine Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten als unbedingt notwendig.

Kambodscha zählte seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges immer wieder zu den Unruheherden in Asien, der nicht nur Frieden und Stabilität im asiatisch-pazifischen Raum, sondern auch wichtige strategische Interessen der USA in dieser Region berührten. Somit stand Kambodscha ebenfalls auf der Liste der Themen, die Bush während seines Staatsbesuches in der Volksrepublik im Februar 1989 mit der chinesischen Führung erörtern wollte. Die Interessen der Vereinigten Staaten an einer friedlichen Zukunft Kambodschas konzentrierten sich dabei auf zwei Punkte: zum einen sollte ein Friedensschluss der kriegesischen Parteien erzielt werden, zu dem auch die Volksrepublik durch ihre Vermittlung beitragen konnte; zum anderen sollten die Roten Khmer ihre Guerillaangriffe auf die Zivilbevölkerung endlich einstellen, doch dazu bedurfte es wiederum der Unterstützung Chinas, da dies bislang die Roten Khmer mit Waffenlieferungen unterstützt hatte. Ende 1990 gelang es den USA schließlich, die Volksrepublik zu einer Unterstützung des UN-Friedensplans für Kambodscha zu gewinnen. Im Okto-

¹⁴⁹ Vgl. ders. S. 281/282.

ber 1991 unterzeichneten die kambodschanischen Bürgerkriegsparteien sowie 18 weitere Staaten – darunter auch alle ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates sowie alle ASEAN-Mitgliedsstaaten – in Paris einen Friedensplan. Um diese Vereinbarung durchzusetzen, wurde die *United Nations Transnational Authority in Cambodia (UNTAC)* gegründet, die von den USA mit 516 Mio. US-Dollar sowie zusätzlichen 135 Mio. US-Dollar für den Wiederaufbau des Landes unterstützt wurde. China spielte dabei eine zentrale Rolle, da sich die Volksrepublik dazu bereit erklärt hatte, auf weitere Waffenlieferungen an die Roten Khmer zu verzichten, falls diese sich wieder zurück auf die politische Bühne begäben. Allerdings kam es dabei immer wieder zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Vereinbarungen von 1991. Die Gründe dafür lagen nicht nur in den unterschiedlichen Interpretationen des Abkommens, sondern auch in den immer wieder auflodernden Gegensätzen der Bürgerkriegsparteien, den wiederholten Verletzungen des Abkommens durch die Roten Khmer, der Korruption in der Regierung sowie den Schwierigkeiten der UNTAC, die Kontrolle über die Entwicklung zu bewahren. Das Hauptproblem für die Krise in Kambodscha waren jedoch nach wie vor die Roten Khmer, welche sich immer wieder weigerten, die von ihnen umgesetzten Bedingungen umzusetzen. Zudem hatten diese den Vertretern der UNTAC wiederholt den Zugang zu den von ihnen kontrollierten Gebieten verweigert und somit gegen die UN-Bestimmungen verstoßen. Das Hauptziel der USA war es daher, mit China eine einvernehmliche Haltung über die zukünftige Rolle der Roten Khmer zu erzielen.¹⁵⁰

Im Kongress war nur wenig Kritik an den Friedensinitiativen Bushs zu hören. So räumte Stephen Solarz, ein scharfer Kritiker von Bushs Chinapolitik, ein, dass die UN-Mission die letzte Chance für einen Frieden in Kambodscha sei. Der republikanische Abgeordnete Jim Leach wies zudem darauf hin, dass eine Lösung des Konflikts nur im Einvernehmen mit der VR China zu erzielen sei und warnte angesichts der Debatte um die Meistbegünstigungsklausel sowie den Forderungen des Kongresses nach einer Konditionierung der MFN vor Rückschlägen bei der Lösung des Konflikts in Kambodscha. Nur „die Vertreterin der Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch, Holly Burkhalter, forderte die US-Regierung auf, durch Druck im Bereich MFN Fortschritte beim Abbau der militärischen Unterstützung der Khmer Rouge durch China zu erzielen.“ Doch hatte sich im Kongress letztlich die Meinung durchgesetzt, „dass eine Kopplung von Fortschritten in Kambodscha an Chinas MFN-Status weder Fortschritte bei der Lösung des Konfliktes noch für die bilateralen Beziehungen bringen könne.“¹⁵¹

Ein weiterer Unruheherd in Asien, der in den Vereinigten Staaten für Unruhe sorgte, war die Lage auf der koreanischen Halbinsel. So gab es in den achtziger Jahren Hinweise darauf, dass das kommunistische Regime in Nordkorea an der Entwicklung von Kernwaffen arbeite, wodurch der Frieden und die Stabilität auf der koreanischen Halbinsel gefährdet würde. Ziel der US-Regierung war es daher, die Aktivitäten Nordkoreas durch eine verstärkte geheimdienstliche Überwachung zu beobachten sowie über die VR China zunehmenden internationalen Druck auf Nordkorea auszuüben, da man selbst über keinerlei diplomatischen und politischen Kontakte zu dem isolierten Land verfügte. Die Krise am Per-

¹⁵⁰ Vgl. ders. S. 299-301.

¹⁵¹ Vgl. ders. S. 301/302.

sischen Golf und die bröckelnde Unterstützung der UdSSR und Chinas führte schließlich dazu, dass sich das nordkoreanische Regime nun kompromissbereiter geben musste. Im September 1991 kündigte Bush zudem den Abzug aller US-Kernwaffen aus Südkorea bis April 1992 an und ebnete somit den Weg für Verhandlungen, die im Dezember 1991 zu einem Abkommen zwischen Nord- und Südkorea über friedliche Nachbarschaft und den Verzicht auf Kernwaffen auf der koreanischen Halbinsel führten. Nordkorea erklärte sich weiterhin bereit, Inspektionen der IAEA¹⁵² zuzulassen. Dabei hatten die USA die Interessen Chinas auf der koreanischen Halbinsel in den bilateralen Verhandlungen genutzt, um das Regime in Nordkorea zur Einhaltung der internationalen Vorschriften des Atomwaffensperrvertrages zu binden, was auch im Kongress Zuspruch fand. Die Volksrepublik wiederum hatte die Vereinigten Staaten dazu bewegt, ihre Interessen auf der koreanischen Halbinsel mit politischen und diplomatischen an Stelle von militärischen Drohungen und wirtschaftlichen Sanktionen durchzusetzen. Allerdings festigte sich nach weiteren geheimdienstlichen Aktionen in den USA der Eindruck, dass Nordkorea auch weiterhin die Bestimmungen des Atomwaffensperrvertrages unterliefe. Zudem verschärfte sich die Isolation Nordkoreas weiter, so dass eine Lösung der Probleme zwischen beiden koreanischen Staaten sowie eine Entschärfung des Konfliktpotentials noch in weiter Ferne liegt.¹⁵³

Allerdings war die US-Regierung auch weiterhin an einer internationalen Zusammenarbeit mit der Volksrepublik interessiert. Präsident Clinton vertrat dabei die Ansicht, dass China nicht nur ein Land mit einer langen Vergangenheit, sondern auch mit einer starken Zukunft sei und im 21. Jahrhundert eine prägende Rolle bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen spielen werde. Der zukünftige politische Kurs der Volksrepublik werde zudem auch einen langfristigen Einfluss, nicht nur auf die asiatisch-pazifische Region, sondern auch auf die USA und andere Regionen der Welt haben. Da es im Interesse der USA liege, eine friedliche und stabile Welt zu schaffen, sei es notwendig, China in diesen Prozess mit einzubeziehen. Auch im regionalen Kontext betonte Clinton die Notwendigkeit einer effektiven Zusammenarbeit mit der Volksrepublik, um eine dauerhafte Stabilität in Ostasien zu schaffen.¹⁵⁴ Zudem wäre ein weiteres Engagement der USA in Südostasien auch deshalb wünschenswert, da es nicht nur das wirtschaftliche Wachstum, sondern auch langfristig politische Stabilität, die friedliche Beilegung von Konflikten sowie eine ausgewogene Machtbalance der politischen Kräfte in Südostasien fördern wird.¹⁵⁵

4.2. Das Dreiecksverhältnis USA – China – Taiwan

Mit der Annäherung zwischen den USA und der VR China zu Beginn der siebziger Jahre wurde bereits zu Anfang auf das Bild des strategischen Dreiecks zwischen Moskau, Washington und Peking eingegangen, um die globalen Machtverhältnisse während des Kalten Krieges zu erklären. In dieses große Dreieck war ein kleineres Dreieck mit den Ecken USA – China – Taiwan integriert. Nach dem

¹⁵² IAEA = Internationale Atomenergie-Organisation

¹⁵³ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 303-305.

¹⁵⁴ Vgl. „China and the National Interest“, Remarks von US-Präsident Bill Clinton am 24.10.1997.

¹⁵⁵ Vgl. Bert, Wayne: Chinese Policies and U.S. Interests in Southeast Asia, in: Asian Survey, Volume 33, No. 3, March 1993, S. 331/332.

Ende des Kalten Krieges und der Auflösung der Sowjetunion haben die trilateralen Beziehungen zwischen den drei Staaten noch an Bedeutung gewonnen. Für die Vereinigten Staaten ist die Zukunft der Inselrepublik eines der wichtigsten und zugleich auch eines der konfliktträchtigsten Themen in den Beziehungen zur Volksrepublik. Zwar offeriert die asiatisch-pazifische Region auf den ersten Blick „den Eindruck einer Oase des Friedens, in der ökonomische Entwicklung und zwischenstaatliche Kooperation kontinuierlich Fortschritte machen.“ In Anbetracht der Verringerung der Militärpräsenz der USA und der gleichzeitigen Aufrüstung der Volksrepublik bleibt die Gewährleistung der nationalen Sicherheit auch nach dem Ende des Kalten Krieges ein zentrales Thema für Taiwan. So fühlt sich die Inselrepublik noch immer vom kommunistischen Nachbarn bedroht und forciert somit seine Verteidigungsanstrengungen. Andererseits provoziert Taiwan die Volksrepublik immer wieder, indem es beispielsweise die Kampagne mit Hilfe des US-Kongresses für einen Wiedereintritt in die UNO vorantreibt und der taiwanesischer Präsident Lee Teng-hui den Vereinigten Staaten einen, wenn auch privaten Besuch abstattet. Einige Experten gehen somit von der Annahme aus, dass die bis dato vergleichsweise stabilen trilateralen Beziehungen zwischen China, Taiwan und den USA nun eher konfliktreicher werden und die Gefahr einer militärischen Gefahr wächst. In Washington ist man sich darüber einig, dass ein militärischer Konflikt zwischen Taiwan und der VR China unbedingt vermieden werden muss. Doch stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob den USA wirklich die entsprechenden prophylaktischen Maßnahmen zur Verfügung stehen, um einen solchen Konflikt zu vermeiden und diese überhaupt Einfluss auf die nationale Sicherheit Taiwans nehmen können.¹⁵⁶

Hinzu kommt, dass die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Taiwan zu Beginn der neunziger Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen haben. So studieren mittlerweile über 33.000 taiwanesischen Studenten in den USA, mehr als die Hälfte des taiwanesischen Kabinetts hat in den Vereinigten Staaten studiert, über 35 US-Bundesstaaten haben Austauschprogramme mit taiwanesischen Provinzen, mehr als 20 US-Bundesstaaten haben Handelsbüros in Taipeh und etwa 600 US-Firmen unterhalten Niederlassungen in Taiwan. Diese Beziehungen stellen somit auch einen wichtigen Aspekt in den bilateralen Beziehungen zwischen den USA und der Volksrepublik China dar, wobei die politischen, militärischen und wirtschaftlichen bis 1979 ausschlaggebend für das eher frostige Verhältnis zwischen beiden Staaten waren. Der Wunsch der USA nach freundschaftlichen Beziehungen mit China machte daher an die Aufgabe der internationalen Unterstützung Taiwans unumgänglich. Die in den siebziger und achtziger Jahren zustande gekommenen Abkommen zwischen Taiwan und den Vereinigten Staaten ermöglichten der US-Regierung jedoch eine Balancepolitik zwischen beiden Staaten, die sowohl das Ziel hatte, der Volksrepublik internationale Anerkennung zu verleihen, ohne die Inselrepublik dem Schicksal einer kommunistischen Herrschaft zu überlassen. Problematisch wurde es erst dann, als sich Taiwan zu einer bedeutenden Wirtschaftsmacht entwickelt hatte und ein riesiges Netz an wirtschaftlichen Kontakten geknüpft hatte. Die USA konnten sich somit nicht länger dem daraus resul-

¹⁵⁶ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 110/111.

tierenden größeren nationalen Selbstbewusstsein Taiwans sowie dessen Drang nach stärkerer internationaler Einbindung verschließen.¹⁵⁷

Ebenso wichtig sind allerdings auch die zunehmend engeren Verpflichtungen zwischen China und Taiwan. Das spannungsgeladene Verhältnis zwischen beiden Staaten wird somit immer wieder dadurch deutlich, dass es ständig zwischen den Polen Kooperation und Konfrontation bewegt. Einerseits herrscht Uneinigkeit zwischen beiden Seiten vor allem in politischen Fragen, insbesondere die unterschiedlichen Standpunkte hinsichtlich einer möglichen Wiedervereinigung, die Rivalität beider Staaten bei ihren Bemühungen um internationale Anerkennung sowie die Mitsprache beider Staaten in internationalen Gremien. Andererseits vermochte es Taiwan durch seine Wirtschaftserfolge internationales Ansehen zu gewinnen und dadurch auch das Interesse der Volksrepublik an Taiwan zu steigern. Aus Sicht der chinesischen Führung sind Taiwan und Hongkong somit Musterbeispiele für wirtschaftlichen Erfolg. Eine Förderung des Wirtschaftsraumes Großchina ist eines der Hauptanliegen der Volksrepublik.¹⁵⁸ Die Beziehungen zwischen der VR China und Taiwan sind somit auch ein wichtiger Einflussfaktor in der Gestaltung der US-Chinapolitik und sollen nun im folgenden Abschnitt genauer beleuchtet werden.

4.2.1. Die Beziehungen zwischen China und Taiwan

Der Konflikt zwischen Taiwan und der VR China ist eng verbunden mit der Gründung der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) und der Kuomintang (KMT). Beide Parteien waren dabei durchaus als „revolutionäre Bewegungen zur Erneuerung Chinas beschrieben worden, nachdem vorangegangene Versuche der Restauration und der Reformen fehlgeschlagen waren.“ Dabei bildeten die unterschiedlichen Auffassungen der KMT und KPCh, wie diese Erneuerung durchzuführen sei, sowie die Auseinandersetzung um die Führerschaft in dieser Revolution den Ausgangspunkt für den Konflikt zwischen beiden Staaten.¹⁵⁹

Die zentrale Rolle dieses Konflikts spielt jedoch die Frage, wie China nach dem Ende des Kaiserreiches erneuert werden kann. Dabei stehen sich als Erneuerungsideologien der Marxismus-Leninismus, ergänzt durch seine „maoistische“ Interpretation, und der Sunismus gegenüber. Auch heute noch spielen diese ideologischen Differenzen in allen Teilbereichen des Konflikts zwischen China und Taiwan eine nicht zu unterschätzende Rolle und konzentrieren sich im wesentlichen auf vier Punkte:

1. Die KPCh vertritt aus marxistisch-leninistischer Auffassung die Interessen des Proletariats und hat die Aufgabe, „interne Traditionsträger und überregionale Verschwörer“ zu zerschlagen. Der KMT kommt aus dem Sunismus heraus die Funktion, klassenübergreifend und integrierend zu wirken.

¹⁵⁷ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 306/307.

¹⁵⁸ Vgl. ders. S. 324.

¹⁵⁹ Vgl. Schmidt, Dirk: Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und der Republik China auf Taiwan von 1987-1993 (Saarbrücker Politikwissenschaft, Band 21). Berlin, Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris, Wien 1996. S. 37.

2. Der Konzeption des sozialen Ausgleichs durch soziale Reformen der KMT steht der permanente Klassenkampf der KPCh gegenüber.
3. Der Maoismus bekämpft die eigene Kulturtradition, da sie mit den Anforderungen der Modernisierung unvereinbar sei. Der Sunismus hingegen sieht die „Möglichkeit und Fruchtbarkeit der Synthese zwischen bodenständig traditionellen und übernommenen modernisierenden Kulturinhalten“.
4. Während die KPCh den permanenten Führungsanspruch der Partei propagiert, sieht der Sunismus nur für die Zeit einer provisorischen Vormundschaftsregierung die Führungsrolle der KMT vor.

Neben diesen Unterschieden lassen sich jedoch auch Gemeinsamkeiten zwischen beiden Parteien feststellen. Demnach setzen sich beide „für die nationale Unabhängigkeit nach außen, die politische Einigung im Innern, die Überwindung der sozialen Probleme und die Errichtung einer freien, klassen- und staatenlosen Weltgemeinschaft“ ein. Ähnliche Zielsetzungen ergeben sich auch in der beiderseitigen Ablehnung separatistischer Absichten ethnischer Minderheiten oder regionaler Teilgebiete. Somit lässt sich feststellen, dass die KPCh und die KMT im *Zielbereich*, nämlich der revolutionären Erneuerung Chinas, übereinstimmen, im *Mittelbereich* allerdings erhebliche Differenzen bestehen. Bis zur Gründung der Volksrepublik China am 01. Oktober 1949 war dieser Konflikt zudem lokal begrenzt, d.h. ein intrasystematischer, interpersoneller und intranationaler Macht- und Herrschaftskonflikt. Erst mit dem Engagement der USA und der UdSSR wurde dieser Konflikt zwischen den beiden chinesischen Staaten schließlich internationalisiert.¹⁶⁰

Nach der Ausrufung der Volksrepublik und dessen zunehmender Internationalisierung lässt sich der Konflikt in mehrere Phasen einteilen. So war die Phase zwischen 1949 und 1958 vor allem durch die Zielsetzung der VR Chinas und Taiwans gekennzeichnet, die jeweils andere Seite wieder zurückzuerobern. Zu Beginn der sechziger Jahre änderte die Volksrepublik jedoch ihre Taktik und suchte Taiwan aus der internationalen Gemeinschaft zu isolieren. Die taiwanesishe Führung suchte nun ihrerseits, das Festland nicht mehr durch militärische, sondern durch politische Mittel wieder zurückzugewinnen.¹⁶¹ Im Jahre 1979 begann jedoch eine neue Phase des innerchinesischen Konfliktes, als der Nationale Volkskongress der VR China das Ende der Feindseligkeiten ankündigte und statt der „Befreiung Taiwans“ (*jiefang*) nun eine „friedliche Wiedervereinigung“ (*heping tongyi*) anstrebte. Dabei schlug die chinesische Führung die Errichtung von „Drei Verbindungen“ (Post, Reisen und Handel) sowie „Vier Austauschbeziehungen“ (Verwandte und Touristen, akademische und kulturelle Gruppen sowie Sportvertreter) als Basis für eine Wiedervereinigung vor. Darauf aufbauend legte man einen „9-Punkte-Plan“ vor, welcher der KMT eine „Dritte Zusammenarbeit“ und Taiwan einen hohen Grad an Autonomie vorschlug, wenn die Führung in Taipeh die Zentralregierung in Peking anerkennen würde. Seit 1983 benutzte die Volksrepublik zudem die Formel „Ein Land, Zwei Systeme“ als Modell zur Lösung der „Taiwan-Frage“. Die Reaktion der taiwanesischen Führung lehnte jedoch das Angebot der

¹⁶⁰ Vgl. ders. S. 39/40.

¹⁶¹ Vgl. ders. S. 43.

Volksrepublik als „Einheitsfrontpropaganda“ ab und beharrte auch weiterhin auf ihrer Politik der „Drei Nein“, nämlich keine Kontakte, keine Verhandlungen und keine Kompromisse. Als mahnendes Beispiel für ein nichtgehaltenes Autonomieversprechen führte man dabei Tibet an und lehnte es ab, zu einer Provinzregierung degradiert zu werden. Desweiteren sagte sich die KMT auf ihrem 12. Parteitag im April 1981 von ihrem Ziel der „glorreichen Rückeroberung des Festlandes“ los und propagierte nun stattdessen die „Wiedervereinigung unter den Drei Volksprinzipien“. Dies verband die Führung Taiwans mit der Aufforderung an die VR China, „dem Marxismus-Leninismus abzuschwören, die Diktatur aufzugeben, Bürgerrechte und Freiheiten einzuführen und dem Volk seinen Besitz wiederzugeben.“¹⁶²

Trotz der fortgesetzten Konfrontation, insbesondere im militärischen Bereich, gab es in der Zeit nach 1987 auch einige symbolische Schritte zur Deeskalation zwischen beiden chinesischen Staaten. So hoben sowohl die Volksrepublik als auch Taiwan bis 1990 ihre Prämienregelungen für Überläufer per Flugzeug oder Schiff von der jeweils anderen Seite auf. Desweiteren löste die chinesische Führung die Militärregion Fuzhou auf und gliederte diese der Region Nanking ein. Außerdem reduzierte China die Zahl ihrer Truppen in der an Taiwan benachbarten Provinz Fujian und wandelte einige Beobachtungspunkte und Kampfstellungen in Touristenstätten um. Im Gegenzug reduzierte Taiwan seine Truppen auf den Inseln Matsu und Quemoy, hob das Kriegsrecht dort auf und öffnete die Inseln für die Ausenwelt. Ein weiterer wichtiger Schritt Taiwans war zudem die offizielle Aufhebung des Kriegszustandes mit der VR China am 01. Mai 1991 sowie eine einseitige Erklärung auf einen Gewaltverzicht. Solange die chinesische Führung in Peking jedoch nicht zu einem solchen Schritt bereit ist, bleibt auch dies eher nur eine symbolische Geste. Gemeinsame Interessen hatten beide chinesische Staaten allenfalls in der gemeinsamen Ablehnung der Gebietsansprüche anderer asiatischer Staaten wie Vietnam und den Philippinen hinsichtlich der Spratley- (Nansha) und Paracel-Inseln (Xisha) sowie Japans auf die Diaoyutai-Inseln (Senkaku).¹⁶³

Bis heute sind die bilateralen Beziehungen zwischen beiden chinesischen Staaten jedoch von einem Spannungsverhältnis zwischen politischer Konfrontation über die Wiedervereinigung beider Staaten und wirtschaftlicher Zusammenarbeit geprägt. Zwar stimmen beide Staaten grundsätzlich darüber ein, dass es nur ein China gebe und Taiwan ein Teil davon sei. Doch ist die Interpretation dieser Tatsache durchaus unterschiedlich. Die Ansicht Taiwans lässt sich im wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

1. Unter dem Begriff „Ein China“ wird die im Jahre 1912 gegründete Republik China verstanden, deren Souveränität sich über ganz China erstreckt.
2. Seit dem 38. Jahr des Bestehens der Republik China ist das Land geteilt und wird seitdem von
3. zwei gleichberechtigten politischen Einheiten regiert. Allerdings übt keine dieser Einheiten die Gewalt über die andere aus.

¹⁶² Vgl. ders. S. 44/45.

¹⁶³ Vgl. ders. S. 53.

4. Die Regierung der Republik China ist derzeit nicht in der Lage, ihre Macht auf dem Festland auszuüben. Die Regierungsgewalt beschränkt sich daher nur auf die Inseln Taiwan, Penghu, Quemoy und Matsu.
5. Zwar üben die chinesischen Kommunisten die Rechtsprechung auf dem Festland aus, doch könne sie weder mit China gleichgesetzt werden, noch stellen diese die einzig legitime Regierung Chinas dar.

Die Beziehungen zur Volksrepublik China sind somit von dem Prinzip „Ein China, zwei Regionen, zwei gleichberechtigte politische Einheiten“ gekennzeichnet und stellen aus Sicht der taiwanesischen Führung eine „pragmatische Charakterisierung der gegenwärtigen Situation in der Taiwan-Straße“ dar. De facto hatte sich Taiwan von ihrem Alleinvertretungsanspruch verabschiedet, ganz im Gegensatz zur Sichtweise der Volksrepublik, die sich nach wie vor als einzig rechtmäßige Regierung Chinas sieht. Desweiteren betrachtet die chinesische Führung in Peking Taiwan auch weiterhin als unabtrennbaren Bestandteil Chinas an, dessen zentrale Regierung sich in Peking befindet.¹⁶⁴ Allerdings strebe die Volksrepublik eine friedliche Wiedervereinigung mit Taiwan gemäß der Formel „Ein Land, Zwei Systeme“ an. Diese ursprünglich für die Rückgliederung Hongkongs vorgesehene Formel beinhaltete für Taiwan im einzelnen folgende Punkte:

- ⌚ Das bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftssystem Taiwans, dessen Parteien, politische, militärische und Arbeiterorganisationen sowie die Wirtschafts- und Kulturbeziehungen Taiwans zum Ausland bleiben unverändert bestehen.
- ⌚ Das Privateigentum sowie das Eigentum der Firmen fällt unter den Schutz des Gesetzes.
- ⌚ Die Insel erhalte den Status einer „politischen Sonderverwaltungszone“ mit eigener Legislative, Exekutive und Judikative sowie das Recht auf Gerichtsbarkeit in letzter Instanz.
- ⌚ Die Volksrepublik werde keine Truppen oder Verwaltungspersonal nach Taiwan schicken, welches seine eigene Armee behalten, in beschränktem Maße Waffen erwerben, eigene Pässe verteilen, eigene Visa ausstellen, eine eigene Flagge haben und den Namen „China - Taiwan“ tragen könne.
- ⌚ Die Repräsentanten Taiwans können zudem führende Positionen in der Volksrepublik bekleiden und aktiv an der Regelung der Staatsangelegenheiten teilnehmen.
- ⌚ Voraussetzung sei jedoch die Anerkennung der chinesischen Führung in Peking als Zentralregierung und die damit verbundene volle Souveränität der VR China in der auswärtigen Vertretung Gesamtchinas; zudem behalte sich die Regierung in Peking vor, die Verteidigungspolitik zu bestimmen.

Die taiwanesische Führung lehnte diesen Vorschlag jedoch ab mit der Begründung, man könne kein Konzept anerkennen, durch das Taiwan dadurch seine internationale Persönlichkeit und Souveränität verlöre. Desweiteren könne kein Land zwei Systeme besitzen, da auch ein hoher Grad an Autonomie auf Dauer durch die Volksrepublik unterlaufen werde. Zudem sei diese Formel zwar für die Rückglie-

¹⁶⁴ Vgl. ders. S. 56/57.

derung Hongkongs und Macaos nach China angewandt worden, doch sei der Status der beiden Kolonialgebiete nicht mit dem Status Taiwans vergleichbar. Schließlich berief sich die Regierung Taiwans noch einmal auf Tibet, wo die Volksrepublik die weitreichenden Versprechungen aus dem Jahre 1959 ebenfalls nicht eingehalten habe.¹⁶⁵

In der ersten Hälfte der neunziger Jahren wurde der Dialog zwischen beiden Seiten hinsichtlich einer Wiedervereinigung beider Staaten weitergeführt. So erzielte man im August 1994 eine Übereinkunft in den Bereichen Flugzeugentführungen, Fischerei und illegale Einwanderung; im Januar 1995 scheiterten förmliche Vereinbarungen darüber, da sich beide Seiten nicht auf die Abgrenzung von Hoheitsgewässern und Lufträumen verständigen konnte. Am 30. Januar 1995 unterbreitete Chinas Staats- und Parteichef Jiang Zemin der taiwanesischen Seite einen Acht-Punkte-Plan über die weitere Gestaltung der bilateralen Beziehungen:

1. Beide Seiten halten am „Ein-China-Prinzip“ fest.
2. Taiwans nichtdiplomatische Beziehungen (d.h. wirtschaftliche, kulturelle und sportliche Kontakte) zur Außenwelt werden akzeptiert.
3. Parteien, Massenorganisationen und Wirtschaftsverbände beider Seiten nehmen Gespräche mit offenen Agenden auf.
4. China bekennt sich grundsätzlich zu einer friedlichen Wiedervereinigung und beschränkt die Drohung mit militärischer Gewalt auf den Fall einer „Einmischung Dritter“.
5. Wirtschaftliche und politische Beziehungen werden strikt getrennt.
6. Die gemeinsame Kultur soll als Ausgangspunkt für eine friedliche Wiedervereinigung genutzt werden.
7. Es bleibt bei der Formel „Ein Land – Zwei Systeme“.
8. Der taiwanesischer Präsident Lee Teng-hui wird zu einem Besuch der VR China „in angemessener Eigenschaft“ eingeladen.¹⁶⁶

In Taiwan fielen die Reaktionen erwartungsgemäß unterschiedlich aus. Am 08. April 1995 präsentierte Lee Teng-hui einen eigenen Prinzipienkatalog, der keinerlei Entgegenkommen Taiwans signalisierte. Mit Ausnahme der Forderungen nach Gewaltverzicht und einem gemeinsamen „Eintreten für Demokratie und Wohlstand“ bot er zudem ein „gleichberechtigtes Gipfeltreffen“ am Sitz einer internationalen Organisation an.¹⁶⁷

Ein weiterer Faktor, welcher eine Wiedervereinigung beider chinesischer Staaten erschwerte, war die im Jahre 1986 eingeleitete Demokratisierung Taiwans sowie die zunehmende Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern und Gegnern einer Unabhängigkeit Taiwans. Demnach propagierte die KMT weiterhin das „Ein-China-Prinzip“ und trat zudem dafür ein, dass die VR China und Taiwan –

¹⁶⁵ Vgl. ders. S. 69/70.

¹⁶⁶ Vgl. Möller, Kay: Taiwan und China: ein Nullsummenspiel, in: Bert Becker (Hrsg.): Hongkong und China auf dem Weg in das pazifische Jahrhundert (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 274). Hamburg 1997, S. 130/131.
Myers, Ramon H.: The Republic of China and the People's Republic of China: The Unification Issue, S. 49.

¹⁶⁷ Vgl. Möller, Kay: Taiwan und China: ein Nullsummenspiel. S. 132.

wie nach dem deutschen Modell durch Ziel einer Wiedervereinigung – auf internationaler Bühne als gleichberechtigte Partner agieren, was auch die Mitgliedschaft Taiwans in der UNO einschloss. Die DPP hingegen trat für die eine souveräne „Republik Taiwan“ ein, die sich endgültig von dem Postulat der Wiedervereinigung lossagen sollte und trat allenfalls für die Idee einer chinesischen Kulturnation ohne Verpflichtung auf staatliche Einheit ein. Somit prallten in der taiwanesischen Innenpolitik zwei politisch widerstreitende Ideen hinsichtlich der Frage aufeinander, was Taiwan nun ist – Teil einer derzeit nicht existenten chinesischen Nation, ein der chinesischen Kultur und Geschichte zwar verhaftetes, aber unabhängiges Land oder aber ein von China gänzlich verschiedener und souveräner Staat. Einigkeit auf allen Seiten besteht lediglich darin, dass die Position der VR China, Taiwan genieße gegenwärtig den Status einer chinesischen Provinz, abgelehnt wurde. Ein Konsens der Streitparteien ist zudem nicht abzusehen, zumal sich das Lager der Unabhängigkeitsbefürworter in Taiwan eher noch stabilisieren werde. Zumindest weitgehende Einigung besteht nur darin, dass eine Mitgliedschaft Taiwans in der UNO den Status zwar aufwerten und die Chinafrage internationalisieren werde, doch provozieren dies auch die Möglichkeit einer militärischen Gegenreaktion seitens der VR China.¹⁶⁸ Letztlich hängt die Sicherheit Taiwans jedoch vom Verzicht auf eine formelle Unabhängigkeitserklärung und auf den Besitz von Atomwaffen sowie ohne Einmischung durch Drittstaaten ab.

Ein weiterer wichtiger Faktor in den Beziehungen zwischen der VR China und Taiwan sind auch die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Binnen weniger Jahrzehnte hat sich das Land zu einer der größten Exportnationen der Erde entwickelt. So stieg das Bruttosozialprodukt zwischen 1952 und 1992 auf um rund 3.000% auf 210 Mrd. US-Dollar. Desweiteren rangiert Taiwan in der Liste der weltweit größten Handelsnationen auf Platz 14 und ist zudem der weltweit zwölftgrößte Exporteur. Außerdem ist Taiwan auch der sechstgrößte Handelspartner und der sechstgrößte Exportmarkt für die USA und hält schließlich auch mit rund 82,4 Mrd. US-Dollar (Dezember 1992) eine der größten Devisenreserven.¹⁶⁹ Die überragende Bedeutung von Handel und Dienstleistungen bei gleichzeitig hoher Industrieproduktion ist zugleich auch ein Beweis für den Umstand, dass Taiwan nicht mehr zu den Billiglohnländern zählt und somit einen wachsenden Teil seiner Produktion nun auch ins Ausland verlagert, insbesondere in die VR China. Für diese sind die Investitionsmittel, die taiwanesischen Unternehmer direkt oder indirekt ins Land bringen, von großer Bedeutung für die wirtschaftliche und technische Entwicklung. So belief sich das reale Investitionsvolumen taiwanesischer Firmen in China Ende 1998 auf 21,4 Mrd. US-Dollar.¹⁷⁰ Desweiteren stieg der Wert der taiwanesischen Exporte nach China von 1,226 Mio. US-Dollar im Jahre 1987 auf rund 22,460 Mrd. US-Dollar im Jahre 1997 an.¹⁷¹

¹⁶⁸ Vgl. Schubert, Gunter: Taiwan seit 1945: Von der Entwicklungsdiktatur zur entwickelten Demokratie, in: Carsten Herrmann-Pilath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. S. 218/219.

¹⁶⁹ Vgl. Laux, David M.: Taiwan's Economic Relations with China and Hong Kong: Prospects and Implications, in: Barber B. Condalle u. John C. Whitehead (Hrsg.): United States and China at a Crossroads. S. 113.

¹⁷⁰ Vgl. Schütte, Hans-Wilm: Taiwans Standort. Position, Hintergründe und Perspektiven im Konflikt mit der VR China, Teil 2, in: China aktuell 08/1999, S. 827.

¹⁷¹ Vgl. Tse-Kang Leng: Dynamics of Taiwan-Mainland China Economic Relations. The Role of Private Firms, in: Asian Survey, Volume 38, No. 5, May 1998, S. 498.

Bislang profitieren beide Seiten von den meist über Hongkong laufenden, indirekten Wirtschaftsbeziehungen, wobei Taiwan eindeutig im Vorteil ist. So erzielte die Inselrepublik im Chinahandel, der sich auf rund ein Zehntel des gesamten taiwanesischen Außenhandelsvolumens beläuft, so hohe Überschüsse wie bei keinem anderen Handelspartner. Chinesische Stellen beziffern dabei das Defizit der Volksrepublik für 1998 auf 12,76 Mrd. US-Dollar, das kumulierte Defizit sogar auf 90 Mrd. US-Dollar. Da beide Seiten von ihren bilateralen Wirtschaftsbeziehungen erheblich profitieren, sind beide bemüht, einen Wirtschaftskrieg zu vermeiden. So ist die Trennung von Wirtschaft und Politik ein erklärtes Element der chinesischen Politik gegenüber Taiwan. Im Ernstfall wäre Taiwan jedoch weitaus verletzlicher als die Volksrepublik, falls diese beispielsweise ein Importverbot verhängen würde. Zwar würde China sich damit auch selbst treffen, da die Betriebe auf Zulieferungen aus Taiwan angewiesen sind, doch wäre die exportabhängige Inselrepublik weitaus mehr getroffen, da rund 15% der Ausfuhren in die Volksrepublik gingen. Um allerdings wirtschaftlich nicht erpressbar zu werden, hat die taiwanesishe Regierung die Wirtschaftsbeziehungen mit dem Festland strikten Restriktionen unterworfen. Demnach bedürfen Investitionen in der Volksrepublik der Genehmigung; für Einzelinvestitionen besteht eine Obergrenze von 50 Mio. US-Dollar; Investitionen in Immobilien- und Infrastrukturprojekte sind verboten. Desweiteren wird solchen Projekten die Genehmigung versagt, „die auf die vollständige Verlagerung von Hightech-Produktion aufs Festland hinauslaufen.“ Ebenso werden auch direkte Handels-, Verkehrs- und Telekommunikationsverbindungen in die VR China aus Sicherheitsgründen unterbunden. Allerdings scheint es durchaus zweifelhaft, ob solche Einschränkungen und Abwehrmaßnahmen dauerhaft aufrecht erhalten werden können, da diese mit der angestrebten Mitgliedschaft Chinas und Taiwans in der WTO nicht vereinbar sind.¹⁷²

Taiwan wird allerdings auch zukünftig mit der Hoffnung leben müssen, dass zumindest der derzeitige Status quo sich soweit verlängern lässt, bis in der VR China Politiker an die Macht gelangen, die nicht nur die Grundprinzipien von Demokratie und Selbstbestimmung achten, sondern auch anerkennen, dass die Bevölkerung Taiwans frei und demokratisch über eine Wiedervereinigung oder eine formelle Unabhängigkeit entscheiden kann. Doch ist es auch unbedingt notwendig, dass beide chinesische Staaten den politischen Dialog wiederaufnehmen, wobei den USA durchaus eine Vermittlerrolle zukommen könnte.

4.2.2. Die Beziehungen zwischen den USA und Taiwan

Wie bereits zuvor erwähnt, haben die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Taiwan in den neunziger Jahren an Bedeutung gewonnen. Sie stellen einen wichtigen Eckpfeiler in den trilateralen Beziehungen zwischen China, Taiwan und den USA dar. Nach der Anerkennung der Volksrepublik durch die Vereinigten Staaten während der Amtszeit von US-Präsident Nixon mussten auch die Beziehungen zu Taiwan auf eine neue formelle Grundlage gestellt werden. Dabei stellen vier Doku-

¹⁷² Vgl. Schütte, Hans-Wilm: Taiwans Standort. S. 827/828.

mente den Rahmen für die Beziehungen der USA zur Inselrepublik dar, die nun kurz erläutert werden sollen.

Im gemeinsamen Kommuniqué zwischen den USA und der VR China vom 28. Februar 1972 legten beide Staaten ihre Position hinsichtlich der Stellung Taiwans dar. Die chinesische Regierung betonte darin ihren bis heute gültigen Anspruch auf Taiwan, indem sie formulierte, dass die Regierung der Volksrepublik die einzig rechtmäßige Vertretung Chinas darstelle und dass Taiwan eine Provinz Chinas sei, wobei die „Befreiung“ eine innere Angelegenheit des Landes darstelle. Die USA hingegen hielten an der Position fest, dass sowohl die Volksrepublik als auch Taiwan die Position verträten, dass es nur ein China gebe und dass Taiwan einen integralen Bestandteil darstelle. Zudem bekundeten die Vereinigten Staaten, dass man an einer friedlichen Lösung der Taiwan-Frage durch beide chinesische Staaten interessiert sei und man die US-Truppen dann abziehen werde, sofern sich die Spannungen zwischen der VR China und Taiwan verringerten.¹⁷³

Mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der VR China am 01. Januar 1979 bestätigten die USA nochmals ihre Position, die Regierung der Volksrepublik als alleinige, legale Regierung Chinas anzuerkennen. Allerdings schlossen sie nicht aus, auch weiterhin kulturelle und wirtschaftliche Kontakte zu Taiwan pflegen werde.¹⁷⁴ Der Kongress verlangte allerdings daraufhin von US-Präsident Carter eine eindeutige Stellungnahme zu Taiwan sowie eine Regulierung der sich aus den Beziehungen zur Volksrepublik ergebenden Situation für Taiwan. Die Sorge des Kongresses galt dabei sowohl der Sicherheit sowie der demokratischen Entwicklung Taiwans und ihrer Grundlage, der wirtschaftlichen Modernisierung. Dabei hielten sich die Vereinigten Staaten zugute, maßgeblich an der positiven Entwicklung der Inselrepublik beteiligt zu sein, welche nun auch über die Zusammenarbeit mit China hinaus weiter gefördert werden. Außerdem sollte eine internationale Isolierung Taiwans nach der Aufnahme offizieller Beziehungen zur Volksrepublik unbedingt vermieden werden. Der „Taiwan Relations Act“ (TRA) vom 10. April 1979 sollte diese Vorstellungen in Form eines Gesetzes implementieren und definierte zudem die inoffizielle Zusammenarbeit mit Taiwan. Demnach sollten die wirtschaftlichen, kulturellen und völkerverbindenden Kontakte zu Taiwan aufrechterhalten und ausgebaut werden. Desweiteren wurde der Erhalt von Frieden und Stabilität in der asiatisch-pazifischen Region als erklärtes Ziel der US-Außenpolitik in den Gesetzestext aufgenommen. Aus der Aufnahme diplomatischer Beziehungen resultierte zugleich die Hoffnung, dass eine friedliche Lösung für die Zukunft Taiwans gefunden werden könne und dass eine nichtfriedliche Lösung des Konflikts unbedingt verhindert werden müsse. Um dies zu erreichen, stellten die USA der Inselrepublik auch weiterhin Waffen zur Selbstverteidigung zur Verfügung und behielten gleichzeitig ihre militärische Präsenz in Asien aufrecht, um den Fortbestand von Frieden und Sicherheit in der Region zu gewährleisten. Desweiteren wurde der Präsident verpflichtet, den Kongress über jede Bedrohung des Friedens zu unterrichten und

¹⁷³ Vgl. „Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China“ vom 28.02.1972.

¹⁷⁴ Vgl. „Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China“ vom 01.01.1979.

dann über eine Reaktion der USA zu entscheiden.¹⁷⁵ Dieser Paragraph führte jedoch zu einer heftigen Debatte unter den Experten sowie in der Öffentlichkeit. So vertrat eine Seite die Ansicht, dass die US-Regierung Taiwan im Falle eines Angriffs durch die VR China militärisch zur Seite stehen müsse. Die andere Seite vertrat hingegen die Meinung, dass der TRA bereits einen klaren Handlungsrahmen für einen solchen Fall schaffe, indem die USA sich auf Waffenlieferungen an die Inselrepublik beschränken sollte. Grundsätzlich ist die Reaktion der USA im Falle eines Militärschlags der Volksrepublik gegen Taiwan nicht vorauszusagen. Zur Ausübung der inoffiziellen Beziehungen mit Taiwan wurde das *American Institute of Taiwan (AIT)* ins Leben gerufen und dass sich seither zu einer Außenstelle des State Department entwickelt hatte. Die Hauptaufgaben des AIT liegen dabei in den Bereichen Handel, Wissenschaft und Kultur, obwohl in die Öffentlichkeit aufgrund mangelnder Informationen nur sehr wenig über die Arbeit des AIT erfährt.¹⁷⁶

Das vierte Dokument, welches direkte Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den USA und Taiwan hatte, war ein Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten und der VR China vom 17. August 1982. Vier Punkte sind dabei zu erwähnen, nämlich:

1. Anerkennung der Regierung der Volksrepublik als einzig legitime Regierung Chinas sowie der Tatsache, dass Taiwan ein integraler Bestandteil Chinas sei.
2. Die Frage der Waffenlieferungen an Taiwan sei nicht Gegenstand der Verhandlungen gewesen.
3. Gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Souveränität, territorialen Integrität und Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten als fundamentale Prinzipien der bilateralen Beziehungen.
4. Die Regierung der VR China betont nochmals, dass es sich bei der Lösung der Taiwan-Frage um eine innere Angelegenheit Chinas handle.¹⁷⁷

Bis in die Gegenwart hatte sich die chinesische Führung immer wieder auf dieses Abkommen berufen, insbesondere dann, wenn sich die USA mit ihrer Kritik an der Menschenrechtssituation in China und Tibet, den US-Waffenlieferungen an Taiwan sowie die Reaktion der USA auf die Ereignisse im Sommer 1989 anführen.¹⁷⁸

Ein weiterer wesentlicher Faktor im Verhältnis zwischen den USA und Taiwan waren die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Diese haben eine etwas längere Tradition als die der USA mit der VR China und konnten auch über den Zeitpunkt der diplomatischen Anerkennung der Volksrepublik 1979 und die damit verbundene politische Isolierung Taiwans hinaus fortgeführt werden. Die Ursache hierfür liegt vor allem auch in der Wirtschaftspolitik Taiwans, das die mangelnde internationale Anerkennung auf politischem Gebiet durch internationale Wirtschaftsbeziehungen zu kompensieren versuchte. Darüber hinaus hatten die Wirtschaftsinteressen der USA in Taiwan aufgrund der internationalen Stellung

¹⁷⁵ Vgl. „Taiwan Relations Act“ vom 10.04.1979.

¹⁷⁶ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 310/311.

¹⁷⁷ Vgl. „Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China“ vom 17.08.1992

¹⁷⁸ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 312.

der Inselrepublik und deren Rivalität mit der Volksrepublik auch immer eine strategische Dimension. Während der Amtszeit Bushs konnten sich die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen weitgehend ohne politische Aspekte entwickeln. Dies lag zum einen an einem gewissen Grad von Normalität, den die Wirtschaftskontakte mit Taiwan angenommen hatten, während zum anderen auch die Niederschlagung der Demokratiebewegung in China im Juni 1989 nicht folgenlos blieb. So exportierte in diesem Jahr weltweit Waren im Wert von rund 66 Mrd. US-Dollar, davon alleine ein Drittel in die USA. Zu den Hauptexportgütern Taiwans gehörten dabei neben Elektronikartikeln auch Textilien, Maschinenbauteile, Spielwaren, Sportartikel und Schuhe.

Desweiteren erfuhren die US-Exporte nach Taiwan zwischen 1989 und 1992 ebenfalls eine deutliche Steigerung. So stieg der Wert der exportierten Waren von 11 Mrd. US-Dollar im Jahre 1989 auf mehr als 14 Mrd. US-Dollar im Jahre 1991 an. Zu den Hauptprodukten zählten dabei Flugzeuge, Computertechnik und Software, medizinisch-technische Geräte, Landwirtschaftsprodukte (Getreide, Korn und Baumwolle), Chemikalien und Maschinen. Dabei kommt besonders den US-Bundesstaaten an der Westküste aufgrund ihrer geographischen Nähe zu Taiwan eine besondere Bedeutung zu. So wurden alleine im Bundesstaat Washington knapp 40% aller US-Exporte nach Taiwan gefertigt, wobei hier die *Washington Trade State Association* eine der wichtigsten Organisationen bei der Förderung des bilateralen Handels ist.¹⁷⁹

Die Probleme in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen tangieren jedoch in den gleichen Bereichen, in denen die USA auch ihre Hauptschwierigkeiten mit der VR China haben, nämlich in der Handelsbilanz, bei den Zollltarifen und Importbeschränkungen, bei Wechselkursen sowie beim Schutz von Urheberrechten und Patenten. Allerdings gelang es den Vereinigten Staaten, sowohl das US-Handelsdefizit mit Taiwan zu senken als auch auf dem Gebiet der Zollltarife Fortschritte erzielen. Zwar liegen unter den importgeschützten Produkten auch weiterhin einige landwirtschaftliche Erzeugnisse, chemische Haushaltsartikel und einige andere Exportgüter. 97% aller Importe nach Taiwan fallen jedoch nun in die Kategorie der „erlaubten“ Güter, auch wenn für diese noch Einfuhrlizenzen der taiwanesischen Behörden erforderlich sind. Anders als in der Volksrepublik bestehen in Taiwan zudem seit dem Jahre 1985 umfassende Gesetze zum Schutz ausländischer Copyrights und Patente, doch sieht man in den USA in diesem Bereich noch immer einige Probleme bei der Umsetzung.¹⁸⁰

Eine ebenso wichtige Rolle in den Beziehungen zwischen Taiwan und den Vereinigten Staaten spielen auch die in den USA operierenden „Taiwan-Lobbies“, die ihre jeweiligen Interessen gegenüber der Regierung und den Behörden der USA sowie dem Kongress und einigen wissenschaftlichen Einrichtungen vertreten. Zu den wichtigsten Organisationen gehören dabei *das Center for Taiwan International Relations (CTIR)*, die *Democratic Progressive Party (DPP)*, die *World United Formosans for Independence (WUFI)*, sowie die *Taiwan International Alliance (TIA)*. Die TIA wurde im Jahre 1992 gegründet und unterstützt die internationale Anerkennung Taiwans sowie einen Beitritt der Inselrepublik zur UNO. Bei dem 1988 gegründeten CTIR handelt es sich um eine private Non-Profit-Organisation.

¹⁷⁹ Vgl. ders. S. 318/319.

¹⁸⁰ Vgl. ders. S. 321.

tion, welche die Rechte der taiwanesischen Bevölkerung vertritt. In seiner Selbstdarstellung lehnt das CTRI den Machtanspruch der Volksrepublik über Taiwan ab und betont die Unabhängigkeit und Souveränität der taiwanesischen Bevölkerung, selbst über die Lösung der Taiwan-Frage zu entscheiden. Zu diesem Zweck bietet das CTRI zahlreiche Programme an, sponsert Seminare und organisiert Kontakte mit Wissenschaftlern, die über Taiwan referieren. Desweiteren verbreitet das Center zahlreiche Veröffentlichungen zur internationalen Rolle Taiwans und unterhält Kontakte sowohl zur US-Regierung und deren Behörden, sowie zu wissenschaftlichen Einrichtungen und Nicht-Regierungsorganisationen (darunter auch Menschenrechtsgruppen wie *Human Rights Watch/Asia Watch* oder *amnesty international*).¹⁸¹

Die DPP entwickelte sich zu einer der lautstärksten taiwanesischen Gruppen in den USA und fand vor allem in den Menschenrechtsgruppen besondere Unterstützung. Zwar hatte die DPP ihre Büros in den Vereinigten Staaten erst 1991 gegründet, doch gelang es der Partei, in relativ kurzer Zeit ein intensives Lobbying zu betreiben und Unterstützung für seine Anliegen zu gewinnen. Als Hauptziele formulierte die DPP im Jahre 1992 die Schaffung von demokratischen Institutionen in allen Bereichen, die Unabhängigkeit Taiwans, eine neue Verfassung, freie Wirtschaft und die Schaffung eines sozialen Netzes. Aufgrund der Brisanz ihrer politischen Forderungen wurde die DPP von der Bush-Administration eher sorgenvoll beobachtet, während die Partei vor allem im Kongress ein reges Interesse fand und an zahlreichen Hearings teilnahm.¹⁸²

Die WUFI wurde im Jahre 1970 von Exil-Taiwanesen gegründet und vertritt offiziell das Modell „Ein Taiwan – Ein China“. Dieses beinhaltet die Forderung nach einer offiziellen Verkündung der Republik Taiwan und deren Anerkennung als unabhängiger Staat, auch durch die VR China. Aufgrund ihrer durchaus kontroversen Positionen zur Chinapolitik der Vereinigten Staaten wurde die WUFI von der US-Regierung weitgehend ignoriert, da es sich bei ihr nicht um eine politische Partei, sondern um eine Auslandsorganisation der Taiwanesen handelte. Die Gründe für diese Vorsicht im Umgang mit der WUFI liegen vor allem in den Spekulationen um eine mögliche Beteiligung von WUFI-Mitgliedern an Terroranschlägen in Kalifornien Anfang der achtziger Jahre, ohne dass allerdings bislang Beweise dafür geliefert wurden.¹⁸³

In der Vergangenheit war die internationale Rolle Taiwans weitgehend von der Position der USA abhängig. So waren die Vereinigten Staaten dem Gemeinsamen Beistandspakt vom 02. Dezember 1954 zufolge bis in die siebziger Jahre hinein der Garant für den Frieden und die Sicherheit Taiwans. Mit der Annäherung der USA an die VR China kam es jedoch zur zunehmenden politischen Isolierung der Inselrepublik, da die diplomatische Anerkennung Chinas durch die US-Regierung für Taiwan mit dem Verlust politischer und diplomatischer Beziehungen zu zahlreichen Staaten sowie mit dem Ausschluss aus der UNO und anderen internationalen Organisationen verbunden war. Wirtschaftlich entwickelte sich Taiwan zwar zu einer bedeutenden wirtschaftlichen Größe in Asien, doch kritisierte die US-Re-

¹⁸¹ Vgl. ders. S. 336-338.

¹⁸² Vgl. ders. S. 340/341.

¹⁸³ Vgl. ders. S. 342/343.

gierung, ähnlich wie im Falle der Volksrepublik, die Menschenrechtsverletzungen der KMT und das Fehlen demokratischer Strukturen.¹⁸⁴ Oberstes Ziel der Außenpolitik Taiwans in den achtziger Jahren blieb jedoch auch weiterhin die Sicherung des Friedens und der Schutz vor einem Militärschlag durch die VR China. Angesichts der schwindenden internationalen Unterstützung wurde dieses Bestreben aber immer schwieriger. Die Politik der USA gegenüber der Inselrepublik in den achtziger Jahren war dabei im wesentlichen durch sieben Schritte gekennzeichnet:

1. Nach 1979 schuf die US-Regierung ein Netz von institutionellen Kanälen zur Zusammenarbeit mit der taiwanesischen Führung. Diese war zwar inoffiziell, doch sehr effektiv.
2. Im Jahre 1981 wurde auf Initiative des Kongresses hin wurde eine jährliche Einwanderungsquote für 20.000 Taiwanesen, unabhängig von den Einwanderern aus der VR China, festgelegt.
3. Insofern es möglich war, unterstützten die USA hinter vorgehaltener Hand die Mitgliedschaft der Inselrepublik in internationalen Organisationen, u.a. in der *Asian Development Bank (ADB)*.
4. Auf wirtschaftlichem Gebiet forderten die USA weiterhin die Öffnung der taiwanesischen Märkte für US-Waren und Dienstleistungen.
5. Militärisch unterstützten die USA auch weiterhin Taiwans Armee, um ein adäquates Gegengewicht zur militärischen Schlagkraft der VR China zu schaffen. Unter Präsident Reagan konzentrierte sich die militärische Unterstützung Taiwans allerdings auf eine Modernisierung der Verteidigungssysteme.
6. Der Kongress behielt auch weiterhin ein wachsames Auge auf die politische Situation in Taiwan und die Menschenrechtslage in der Inselrepublik, was sich besonders in zahlreichen Hearings über Taiwan niederschlug.
7. Als Leitlinie der US-Politik gegenüber Taiwan formulierte Reagan die Politik der „Six No’s“, d.h. kein konkretes Datum für eine Einstellung der US-Waffenlieferungen an Taiwan, keine Konsultationen mit der VR China im Vorfeld von Waffenlieferungen an Taiwan, keine Vermittlerrolle der USA zwischen China und Taiwan, keine Revidierung des TRA, keine Veränderung der Position der Vereinigten Staaten hinsichtlich der Souveränität Taiwans und kein Druck auf die taiwanesischen Führung hinsichtlich der Aufnahme von Verhandlungen mit China über eine gemeinsame Zukunft.¹⁸⁵

Präsident Bush folgte in seiner Amtszeit im wesentlichen dem Kurs seines Amtsvorgängers, was dazu führte, dass Taiwan trotz gelegentlicher Proteste aus China seine internationalen Aktivitäten noch ausweiten konnte. So nahm Taiwan nicht nur an den Konferenzen der ADB 1989 und 1990 teil, sondern wurde 1991 auch in die APEC aufgenommen und konnte seine inoffiziellen Kontakte im Ausland auf 150 Staaten erweitern. Die USA hielten während der Amtszeit Bushs an ihrer inoffiziellen Unterstüt-

¹⁸⁴ Vgl. ders. S. 329.

¹⁸⁵ Vgl. Bush, Richard: Taiwan's International Role: Implications for U.S. Policy, in: Robert G. Sutter u. William R. Johnson (Hrsg.): Taiwan in World Affairs. San Francisco, Oxford 1994, S. 285/286.
Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 331.

zung der Inselrepublik fest, wobei die Art der US-Hilfe für Taiwan der Öffentlichkeit weitgehend verschlossen blieb. Neu war jedoch die Abkopplung der Politik der USA gegenüber Taiwan von ihrer Chinapolitik, was im wesentlichen auf die zurückgehende strategische Bedeutung der Volksrepublik nach dem Ende des Kalten Krieges zurückzuführen ist. Diese Abkopplung entsprach zudem auch den vermehrten Forderungen des Kongresses nach einem Ausbau der Beziehungen zu Taiwan. Entscheidend war jedoch, dass die USA auch zukünftig den Balanceakt zwischen beiden chinesischen Staaten aufrechtzuerhalten. Demnach vermieden die USA gegenüber China, sich weder für eine Wiedervereinigung Taiwans mit der Volksrepublik noch für eine Souveränität der Inselrepublik einzusetzen. Gegenüber Taiwan vermied es die US-Regierung zudem, die Unabhängigkeitsbemühungen zu unterstützen, die im Zuge der innenpolitischen Demokratisierung aufflammten, noch die taiwanesischen Führung zu Verhandlungen mit der VR China zu drängen.

Ein Konfliktpunkt in den Beziehungen zwischen den USA und der VR China waren in der Vergangenheit immer wieder die US-Waffenlieferungen an Taiwan gewesen. Zwar hatten sich die USA die Option einer militärischen Unterstützung Taiwans gegen einen potentiellen Angriff der Volksrepublik bislang offen gehalten, doch behielten sich durch den innenpolitischen Druck auch weiterhin das Recht vor, die Sicherheit Taiwans durch Waffenlieferungen zu garantieren. Obgleich die USA zwar im gemeinsamen Kommuniqué mit der VR China von 1982 darauf hinwiesen, dass die Regierung „keine Langzeitpolitik von Waffenlieferungen verfolge“, doch kam es noch im gleichen Jahr zu umfangreichen Waffenexporten nach Taiwan im Wert von 622 Mio. US-Dollar. Im März 1983 legte das US-Außenministerium jedoch Obergrenzen für die Waffenlieferungen an die Inselrepublik fest; zudem kam es in den Jahren 1985/86 zu Verkäufen, die lediglich dazu dienten, alte Modelle aufzurüsten oder auszutauschen, aber nicht die Luftwaffe zu verstärken. Es ist aber auch zu beobachten, dass in den späten achtziger Jahren mehr kommerzielle Waffenlieferungen an die Inselrepublik erfolgten als staatliche Lieferungen. Dieser Trend setzte sich auch unter Präsident Bush weiter fort, als Taiwan im Jahre 1990 Waffenlieferungen im Wert von rund 660 Mio. US-Dollar aus den Vereinigten Staaten bezog, wovon etwa ein Drittel kommerzielle Verkäufe waren.¹⁸⁶

Im Wahlkampfjahr 1992 kam allerdings zu einem Widerstreit zwischen Präsident und dem Kongress sowie der Öffentlichkeit über die Chinapolitik der USA. So hatte die taiwanesischen Führung in der Vergangenheit von den USA mehrfach um die Lieferung von F-16-Kampffliegern ersucht. Doch hatte die US-Regierung bislang aus Rücksicht auf die chinesische Führung auf Waffenlieferungen solchem Umfangs verzichtet, obwohl diese Aufträge der Rüstungsindustrie durchaus willkommen gewesen wären, um keine weiteren Arbeitsplätze abzubauen. So mussten beispielsweise in Fort Worth/Texas 5.800 Arbeiter und Angestellte der Rüstungsfirma *General Dynamics* entlassen werden, als nach der Schließung eines lokalen Stützpunktes der US-Luftwaffe keine Aufträge mehr kamen. In anderen US-Bundesstaaten war die Situation durchaus ähnlich, so dass zahlreiche Senatoren auch auf die positiven Implikationen der Waffenlieferungen an Taiwan hinwiesen. Auch die Öffentlichkeit in den USA favo-

¹⁸⁶ Vgl. ders. S. 332-334.

risierte diese Lieferungen an die Inselrepublik, was besonders mit dem schlechten Image Chinas zusammenhing. Bush stimmte schließlich den Lieferungen der F-16-Kampfflugzeuge zu, ohne dass die Beziehungen zwischen den USA und der Volksrepublik nachhaltig gestört wurden – eine Tatsache, die vor allem im Kontext mit Chinas Einkauf von 1,6 Mio. Tonnen Getreide in den USA sowie der Aufhebung des Lieferverbots für Militärtechnologie an China Ende 1992 zu sehen ist, da diese Schritte auch als beiderseitige Bemühungen um eine Eindämmung der Spannungen anzusehen sind.¹⁸⁷ Der Abgeordnete Stephen Solarez forderte zudem im Zusammenhang mit den F-16-Lieferungen an Taiwan die US-Regierung dazu auf, dadurch auch weiter Druck auf Taiwan auszuüben, die Menschenrechte zu achten und den innenpolitischen Demokratisierungsprozess weiterzuführen.¹⁸⁸

Auch US-Präsident Clinton behielt den Kurs seiner Amtsvorgänger bei, wobei die Vereinigten Staaten nun vor neuen Herausforderungen standen. Dabei waren der Handel und die Waffenlieferungen an Taiwan nach wie vor ein wichtiger Indikator für die engen Beziehungen zwischen beiden Staaten. Demnach war Taiwan im Jahre 1993 der sechstgrößte Handelspartner der Vereinigten Staaten, wobei sich die US-Importe aus Taiwan auf 23,5 Mrd. US-Dollar und die Exporte auf 16,7 Mrd. US-Dollar beliefen. Das AIT berichtete 1994, dass sich den US-Firmen exzellente wirtschaftliche Möglichkeiten in Taiwan böten, u.a. in den Bereichen Infrastruktur, Tourismus, Computer und Software, Elektronik oder Umweltschutz. Ein weiterer wichtiger Faktor waren dabei allerdings auch wieder Waffenlieferungen der USA an Taiwan, wobei Clinton bereits im ersten Jahr seiner Amtszeit mehrere Lieferungen an die Inselrepublik genehmigte.¹⁸⁹ Im Juni 1993 ging Natale H. Bellucchi, Vorsitzender des AIT, auf die neuen Herausforderungen für die USA gegenüber Taiwan ein und nannte dabei u.a. die zunehmende Vielfalt der taiwanesischen Märkte, die eine durchaus positive Atmosphäre für US-Firmen schaffe; die Demokratisierung Taiwans, welche die Beziehungen zwischen den USA und Taiwan nun deutlich komplexer werden lassen; sowie die zunehmend wichtigere Rolle von Interessengruppen, die sich nicht nur für eine stärkere Unterstützung Taiwans aussprechen, sondern die Politik der Vereinigten Staaten gegenüber Taiwan stärker an die Öffentlichkeit bringen.¹⁹⁰

Im Jahr 1995 kam es jedoch zu einer ernsthaften Krise, als Präsident Clinton auf Druck des Kongress dem taiwanesischen Staatspräsidenten Lee Teng-hui einen „privaten Besuch“ in den USA gestattete. Dies führte zu einer ungewöhnlich scharfen Reaktion der chinesischen Führung, indem sie neben lautstarken Protesten den Dialog in wichtigen bilateralen Fragen mit den USA abbrachen sowie Treffen mit taiwanesischen Vertretern über eine gemeinsame Zukunft absagten und provokativ Raketentest vor der Küste Taiwans abhielten. Diese Reaktion führte sowohl bei der US-Regierung als auch im Kongress zu der Erkenntnis, dass man besonders solche Themen in bezug auf Taiwan mit weitaus größerer Vorsicht behandeln müsse. Doch zeigte die Zustimmung des Kongresses für den Besuch Lees auch, dass es in der Innenpolitik auch eine starke Stimmung zugunsten Taiwans gab. Die Reaktionen

¹⁸⁷ Vgl. ders. S. 335/336.

¹⁸⁸ Vgl. Solarez, Stephen: United States Policy Toward Taiwan (Extension of Remarks – 09.10.1992).

¹⁸⁹ Vgl. Lasater, Martin L.: The Changing of the Guard. President Clinton and the Security of Taiwan. Boulder, San Francisco, Oxford 1995, S. 131-133.

¹⁹⁰ Vgl. ders. S. 136.

der Volksrepublik führte allerdings auch dazu, dass insbesondere Pro-Taiwan orientierte Interessengruppen angesichts der Breite von US-Interessen gegenüber China – ob nun wirtschaftlicher, strategischer oder politischer Natur – nicht durch bestimmte Handlungen der USA gegenüber Taiwan gefährdet werden durften. Zudem vertrat nun auch die taiwanesisische Regierung nun zunehmend deutlicher ihre Interessen gegenüber den USA und betrieb nun in der Folgezeit auch selbst ein verstärktes Lobbying in den Vereinigten Staaten.¹⁹¹ In diesem Zusammenhang gewannen auch die bereits genannten taiwanesischen Interessengruppen, wie die DPP, oder die FAPA (*Formosan Association for Public Affairs*) zunehmend an Bedeutung.¹⁹²

Auch in der Zukunft werden die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten, der VR China und Taiwan wohl nicht frei von Konflikten bleiben. Die nationale Sicherheit Taiwans wird dabei auch weiterhin eine zentrale Rolle in den US-Interessen spielen. Unter dem Begriff „nationale Sicherheit“ wird in diesem Zusammenhang „der Status oder das Gefühl, frei von Angst, Vorsicht und Gefahr zu sein.“ Diese Definition unterscheidet dabei zwischen objektiver und subjektiver Sicherheit. So gehen US-Verteidigungsexperten beim Studium taiwanesischer Verteidigungsweißbücher davon aus, dass Taiwan sehr wohl über die militärischen Mittel verfügt, eine Invasion der VR China abzuwehren (objektive Sicherheit). Allerdings ist es auch möglich, dass die taiwanesisische Führung die Lage anders wahrnimmt und sich bedroht fühlt (subjektive Sicherheit). Generell fühlen sich jedoch Staaten immer dann bedroht, wenn ihre territoriale Integrität, Souveränität, die Sicherheit ihres Volkes oder die Wirtschaft des Landes bedroht ist. Die Aufrechterhaltung des Status quo ist somit offensichtlich eine notwendige Vorbedingung für nationale Sicherheit. Dies ist insofern nun von Bedeutung, dass sowohl die Volksrepublik als auch Taiwan den Status quo in Frage stellen und darauf insistieren, dass der jeweils andere Part ein integraler Bestandteil „ihres“ Chinas ist.¹⁹³

Im Mai 1993 deutete der Pressesekretär der chinesischen Botschaft in den USA, Chen Guoqing, in einem Interview an, dass China nur dann militärische Gewalt gegen die Inselrepublik ausüben werde, falls sie die Unabhängigkeit ausrufen werde. Zahlreiche Experten in den USA teilen diese Meinung; auch der frühere US-Außenminister James Baker warnte anlässlich eines Besuchs in Taipeh im November 1994 vor einer Unabhängigkeitserklärung Taiwans. Allerdings wollte sich Baker auch nicht dazu äußern, ob die USA Taiwan im Falle einer solchen Erklärung und eines darauffolgenden Angriffs der Volksrepublik militärisch beistehen würden. Einige China-Experten argumentieren daher, dass eine Integration Taiwans in internationale Organisationen nicht nur dessen Legitimität, sondern auch deren nationale Sicherheit fördern würde. Dies wird allerdings dadurch erschwert, dass Taiwan nur von wenigen Staaten offiziell anerkannt wird. Der größte Streitpunkt dabei ist die Kampagne Taiwans zugunsten eines Wiedereintritts in die UNO. Inwieweit diese Initiative den Sicherheitsinteressen der Inselrepublik förderlich sind, wird sehr kontrovers diskutiert. Demnach betrachtet die VR China einen

¹⁹¹ Vgl. Sutter, Robert G.: U.S. Policy toward China. An introduction to the role of Interest groups. Lanham 1998, S. 76.

¹⁹² Die FAPA ist seit den frühen achtziger Jahren ein Zusammenschluss von einzelnen taiwanesischen Interessengruppen in den USA und vertritt heute durchaus ähnliche Positionen wie die DPP. Vgl. Sutter, Robert G.: U.S. Policy toward China. S. 78.

¹⁹³ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 111.

UNO-Beitritt Taiwans als Verstoß gegen die „Ein-China-Formel“, doch könnte eine erfolgreiche Bewerbung der Inselrepublik deren nationale Sicherheit fördern, da Taiwan dann den Schutz der Vereinten Nationen genießen würde. Die Administration hält allerdings auch weiterhin offiziell an ihrer „Ein-China-Politik“ fest, während der von den Republikanern dominierte Kongress die UNO-Bewerbung Taiwans unterstützt. Im Verlauf des Jahres 1995 forcierte Taiwan seine Mitgliedschaft und bot der UN sogar 1 Mrd. US-Dollar für die Mitgliedschaft an.¹⁹⁴ Eine Unterstützung Taiwans für eine UN-Mitgliedschaft durch die USA gestaltet sich jedoch dahingehend als schwierig, da dieser Aufnahmeantrag nicht nur an einem möglichen Veto der VR China scheitern könnte, sondern auch die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und der Volksrepublik gefährden, was sich auch auf den Frieden und die Stabilität Taiwans auswirken würde.¹⁹⁵

Zukünftig werden die USA jedoch eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung der nationalen Sicherheit Taiwans spielen, in dem sie auch weiterhin die Modernisierung der taiwanesischen Streitkräfte unterstützen und gleichzeitig, basierend auf den drei gemeinsamen Kommuniqués mit der VR China, die Beziehungen zu China weiter ausbauen. Zusätzlich stehen die USA in bezug auf Taiwan zukünftig u.a. vor folgenden Aufgaben:

- ⌚ Beibehaltung einer starken und sichtbaren Militärpräsenz der USA in Südostasien;
- ⌚ Unterstützung Taiwans beim Ausbau seiner internationalen Präsenz in wirtschaftlichen und nichtpolitischen Organisationen, solange die Proteste Chinas nicht unverhältnismäßig heftig ausfallen;
- ⌚ Entwicklung enger Wirtschaftsbeziehungen Taiwans, inklusive einer Assoziierung der Inselrepublik in die NAFTA;
- ⌚ Zusicherung an die VR China, dass man eine Unabhängigkeit Taiwans nicht unterstützen werde;
- ⌚ Ermutigung Chinas und Taiwans, deren Dialog über eine gemeinsame Zukunft weiterzuführen und die bilaterale Zusammenarbeit auszubauen;
- ⌚ Klare Ablehnung einer Unabhängigkeit Taiwans und keine Gewährleistung militärischer Unterstützung im Falle eines chinesischen Angriffs auf die Inselrepublik für den Fall einer Unabhängigkeitserklärung.¹⁹⁶

Es ist somit nicht verwunderlich, dass die USA weder an einer Unabhängigkeit noch an einer gewaltsamen Wiedervereinigung Chinas und Taiwans interessiert sind, da in einem solchen Falle nicht nur der innenpolitische Druck, der Inselrepublik beizustehen, sondern auch die Gefahr, auf Dauer in einen eskalierenden Konflikt involviert zu werden, wachsen würde. Vielmehr liegt es im Interesse der USA, dass eine Wiedervereinigung Chinas auf der Basis einer Verhandlungslösung zustande kommt, doch sind eine Verhandlungslösung und ein Kompromiss zwischen China und Taiwan über die Konditionen

¹⁹⁴ Vgl. ders. S. 118/119.

¹⁹⁵ Vgl. Hickey, Dennis V.: U.S. Policy and Taiwan's Bid to rejoin the United Nations, in: Asian Survey, Volume 37, No.11, November 1997, S. 1042/1043.

¹⁹⁶ Vgl. Lasater, Martin L.: The Changing of the Guard. S. 232.

Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 120.

einer Wiedervereinigung auf absehbare Zeit nicht erkennbar. Allerdings ist damit zu rechnen, dass der Kongress die „Ein-China-Politik“ der Regierung gelegentlich unterminieren wird. So forderte der Kongress Anfang 1999 dazu auf, dass die USA die Unabhängigkeit Taiwans unterstützen solle, falls sich die taiwanesisische Inselrepublik auf demokratischem Wege, inklusive einer Volksbefragung, für die Unabhängigkeit ausspreche. In der Zwischenzeit solle die Administration möglichst bald eine „Ein-China – Ein-Taiwan-Politik“ übernehmen solle, welche die heutige Realität reflektiere, wonach China und Taiwan zwei unabhängige Staaten seien.¹⁹⁷ Desweiteren forderte der Kongress, weiterhin auf die VR China einzuwirken, öffentlich auf jegliche Gewaltanwendung gegenüber Taiwan zu verzichten sowie die Inselrepublik hinsichtlich ihrer Verteidigungsfähigkeit gegenüber einer Bedrohung oder eines militärischen Angriffs durch China auch weiterhin zu unterstützen.¹⁹⁸

Der grundlegende Gegensatz zwischen beiden chinesischen Staaten ist jedoch darin zu sehen, dass China versucht, Taiwans internationalen Status zu „regionalisieren“, während Taiwan nach der Anerkennung seiner staatlichen Gleichberechtigung anstrebt. Taiwan verfolgt somit eine Politik der mittel- bis langfristigen Festschreibung der staatlichen Teilung und betont dabei nach deutschem Vorbild die nationale Einheit im Zustand der Trennung. Voraussetzung für eine Wiedervereinigung Chinas ist somit – ähnlich wie bei Deutschland und Vietnam – der Zusammenbruch eines der beiden Konkurrenzsysteme. Im Falle Chinas wären dabei zwei Varianten für eine schnelle Wiedervereinigung denkbar – nämlich ein Zusammenbruch Taiwans nach einem militärischen Angriff Chinas oder die Auflösung der Volksrepublik aufgrund ihrer inneren Dysfunktionalitäten. Anderenfalls wird es mittel- bis langfristig eine Zementierung der Zweistaatlichkeit Chinas mit den unterschiedlichen Konfliktmechanismen geben. Die dann zu erwartenden Strukturen und Verläufe sowie die Rolle der USA lassen sich dadurch aber nicht prognostizieren, sondern hängen einzig von der innenpolitischen Entwicklung Taiwans und der VR China ab.¹⁹⁹

4.3. Die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen

Das Ende des Kalten Krieges und die militärische Niederschlagung der Demokratiebewegung im Jahre 1989 führte zu einer grundlegenden Neuorientierung in der Chinapolitik der Vereinigten Staaten. Aufgrund des innenpolitischen Drucks verhängte US-Präsident Bush im Juni 1989 wirtschaftliche Sanktionen gegen die VR China und setzte alle hochrangigen offiziellen Kontakte aus. Die innenpolitische Diskussion um die politischen Auflagen bei der jährlichen Neubewilligung der Meistbegünstigungsklausel (MFN) machte deutlich, dass die Öffentlichkeit in den USA sowie ein großer Teil der Abgeordneten in Senat und Repräsentantenhaus „gegenüber China wesentlicher kritischer wurden bei Menschenrechtsfragen, Waffenverkäufen und Handelspraktiken.“ Aufgrund der wirtschaftlichen und poli-

¹⁹⁷ Vgl. „Expressing the sense of the Congress that the United States should adopt a ‚One China, One Taiwan Policy‘, ...“ (H.Con.Res. 166), Resolution vom 29.07.1999.

¹⁹⁸ Vgl. „Providing that the President should seek a public renunciation ...“ (H.Con.Res. 22), Resolution vom 03.02.1999.

¹⁹⁹ Vgl. Sandschneider, Eberhard: Deutschland – Vorbild für die Wiedervereinigung Chinas? In: Aussenpolitik 03/1991, S. 101.

tischen Isolierung von den USA und Europa konzentrierte die Volksrepublik ihre diplomatischen Aktivitäten seit 1990 schwerpunktmäßig auf die asiatisch-pazifische Region, „um politische und wirtschaftliche Koalitionen mit den Nachbarstaaten herzustellen, die eigene Sicherheit zu garantieren und um internationalen Einfluss zu gewinnen.“ Durch die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den asiatischen Staaten sowie durch die ökonomische Integration der südchinesischen Provinzen mit Hongkong und Taiwan hat die Wirtschaft Chinas eine bemerkenswerte Dynamik entfaltet. Die boomende Wirtschaft und die neue Schlüsselrolle der Chinas in der asiatisch-pazifischen Region hatten schließlich dazu beigetragen, dass sich in den USA die Einschätzung der Volksrepublik erneut verändert hatte. Die Einbindung Chinas in weltpolitisch bedeutsame Entscheidungsprozesse und internationale Organisationen wie die WTO bestimmen nunmehr die Chinapolitik der Vereinigten Staaten. Bilaterale Gespräche über strittige Fragen des chinesischen Außenhandelssystems – insbesondere über den Abbau von Importbarrieren – sowie die Entkopplung der Meistbegünstigungsklausel von den Forderungen nach einer wirtschaftlichen Liberalisierung in der Volksrepublik läuteten im Sommer 1994 eine neue

Phase der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen ein, „die durch eine pragmatische Durchsetzung amerikanischer Interessen bestimmt zu sein scheint.“²⁰⁰

4.3.1. Die Ausgangslage zu Beginn der neunziger Jahre

Bis zu Beginn der siebziger Jahre existierte faktisch kein Handel zwischen den USA und der Volksrepublik, was im wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass die US-Administration gegenüber China eine Politik der politischen und wirtschaftlichen Isolierung verfolgte. So verhängte die UNO nach dem Ende des Koreakrieges zunächst ein Handelsembargo gegen die Volksrepublik, während die USA Alleinvertretungsanspruch Taiwans in den internationalen Organisationen unterstützte und eine Exportkontrolle von militärisch nutzbaren Gütern durchsetzte. Die Annäherung zwischen den USA und der VR China seit den siebziger Jahren führte jedoch auch dazu, dass der bilaterale Handel und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten allmählich ausgebaut wurde. Nachdem bereits im Januar 1979 zwei Abkommen über die Förderung des wissenschaftlichen und kulturellen Austausches unterzeichnet wurden, kam es im Sommer des gleichen Jahres zum Abschluss eines Handelsabkommens, das u.a. das gegenseitige Zugeständnis der Meistbegünstigungsklausel ab 1980, die Präsenz der *Bank of China* in den Vereinigten Staaten und von US-Banken in der Volksrepublik sowie die Beachtung von Patenten, Handelsmarken und Copyrights festlegte. Desweiteren definierte das Abkommen die VR China als „Entwicklungsland“, was ihr dadurch die Möglichkeit eröffnete, nach einem Beitritt zum IWF und dem GATT auch den Zugang zum US-System der zollfreien Exporte über das Allgemeine Präferenzsystem²⁰¹ für Entwicklungsländer vorsah. Im Herbst 1980 wurde ein gemeinsamer Wirtschaftsausschuss (*U.S.-China Joint Economic Committee*) gegründet, der noch im gleichen Jahr eine Vereinbarung über den bilateralen Textilhandel sowie Abkommen über zivile Luft- und Schifffahrt, Investitionen und Getreidehandel ausarbeitete. Dieser Wirtschaftsausschuss wurde im Jahre 1983 durch die Gemeinsame Wirtschafts- und Handelskommission²⁰² ersetzt. Obwohl die Rahmenbedingungen für eine Ausweitung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen durchaus günstig waren, bestanden noch zu Anfang der neunziger Jahre zahlreiche Handelskonflikte, wie die Frage um die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel sowie ihre Bindung an politische und wirtschaftliche Auflagen oder der Schutz geistigen Eigentums. Auf diese soll allerdings später eingegangen werden.

Während der siebziger Jahre bewegte sich das Handelsvolumen zwischen beiden Staaten trotz rascher Zunahme auf einem relativ geringen Niveau. So stieg der bilaterale Außenhandelswert von rund 5 Mio. US-Dollar im Jahre 1971 – trotz deutlicher Einbrüche in den Jahren 1975 bis 1977 – auf 2,3 Mrd. US-Dollar im Jahre 1979 an. Dabei übertraf die chinesische Nachfrage nach Importgütern meist die Exporte in die Vereinigten. Die Exporte der USA nach China bestanden vor allem aus landwirtschaftlichen Produkten wie Getreide und Baumwolle und kompensierten dabei die Ernteaufälle in der

²⁰⁰ Vgl. Schüller, Margot: Die USA und China: Kontinuität und Wandel in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen, in: China aktuell 07/1994, S. 688.

²⁰¹ Generalized System of Preferences = GPS

²⁰² Joint Commission on Commerce and Trade = JCCT

Volksrepublik. Nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen am 01. Januar 1979 und dem Abschluss der bilateralen Wirtschaftsabkommen entwickelten sich der Umfang und die Struktur des Außenhandels in schnellem Tempo. Das bilaterale Handelsvolumen erhöhte sich zwischen 1980 und 1992 von ca. 4,9 Mrd. US-Dollar auf rund 34,9 Mrd. US-Dollar. Allerdings weisen die US-Statistiken seit 1986 massive Handelsbilanzdefizite auf, die im Jahre 1992 auf rund 20 Mrd. US-Dollar anstiegen. Ebenso hat sich auch die Güterstruktur zwischen 1980 und 1992 deutlich verändert. Zunächst stand noch die chinesische Ausfuhr von Erdöl und Erdölprodukten im Vordergrund, doch gingen diese Exporte aufgrund der steigenden Inlandsnachfrage und der stagnierenden Produktionsentwicklung nach 1985 kontinuierlich zurück. Gleichzeitig entwickelte sich die VR China zu einem der wichtigsten Lieferanten von Textilien und Bekleidung für die Vereinigten Staaten. Auch bei der Struktur der US-Exporte sind jedoch deutliche Veränderungen sichtbar. So stellten die landwirtschaftlichen Exporte zu Beginn der achtziger Jahre über die Hälfte der Gesamtausfuhren. Aufgrund von chinesischen Importrestriktionen sank der Anteil der Landwirtschaftsexporte jedoch auf unter 20% und fluktuierte in den Folgejahren entsprechend den Ernteentwicklungen in der Volksrepublik. Heute zählen vor allem Ausrüstungen und Maschinen zu den Hauptexportgütern der USA in die VR China, wobei gerade High-Tech-Produkte wie Flugzeuge, Computer und Spezial-Standardmaschinen einen bedeutenden Anteil ausmachen.²⁰³

Eine weiterer wichtiger Faktor in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen ist auch die Unternehmenskooperation in Form von Joint Ventures zwischen chinesischen und US-amerikanischen Firmen. Für die Volksrepublik ging es dabei vor allem darum, sich einen besseren Zugang zu Investitionskapital und Anlagen, Technologie, Know-How, Patenten, Warenzeichen, Managementpraxis und Exportmärkten zu verschaffen. Für die USA waren jedoch besonders die Aussichten für einen Zugang zum recht großen Binnenmarkt Chinas, die Sicherung der reichen Rohstoffvorkommen und die Nutzung der niedrigen Arbeitskosten ausschlaggebend. Überdies konnten die US-Firmen ihre Probleme ihrer Exportwaren mit den tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen Chinas lösen. Dabei lassen sich im wesentlichen fünf verschiedene Formen von Joint Ventures unterscheiden:

1. „Equity Joint Ventures“: Ein Joint Venture, an dem sowohl die chinesische als auch die US-Seite gemeinsam Investitionen vornehmen sowie am Management beteiligt sind und in dem Gewinne, Verluste und Risiko im Verhältnis zu den Kapitaleinlagen beider Partner geteilt werden.
2. „Contractual Joint Ventures“: Die US-Firmen stellen Technologie und Kapitalanteil; die chinesischen Partner liefern Land, Materialien, Arbeitskräfte, Hauptgebäude und Dienstleistungen. Die Rückzahlung des eingebrachten Kapitals (einschließlich eines angemessenen Gewinns) ist vertraglich abgesichert.

²⁰³ Vgl. Schüller, Margot: Die USA und China: ... S. 688/689.

3. „Cooperative Development”: Beide Seiten bringen ihr festgelegtes Kapital zur Exploration, Erschließung und Förderung der Vorkommen ein. Die Erträge werden dabei nach Abzug der Steuern zwischen den Vertragspartnern geteilt.
4. „100% Foreign Owned”: Die ausländischen Partner übernehmen alle Produktions-, Arbeits- und Nutzungskosten; die Firmen liegen lediglich nur in der VR China.
5. „Compensation Trade”: Die US-Firmen liefern die Technologie und die Einrichtungen. Die chinesischen Firmen zahlen mit den von den gleichen Einrichtungen hergestellten Produkten zurück, die wiederum von den US-Firmen auf den Weltmarkt gebracht werden.

Die US-Firmen bevorzugen – im Gegenzug – eher die „Contractual Joint Ventures”, da der Vertrags- und Zustimmungsprozess für ausländische Unternehmen dabei recht einfach ist und dass diese „nach ihren Verhandlungskapazitäten mehr Einfluss auf die Vertragsbedingungen ausüben können.”²⁰⁴ Die Motive für multinationale US-Firmen, in der VR China zu investieren, liegen vor allem in deren Zukunftspotential, da das chinesische Volk aus aussichtsreichen und lukrativen Zukunftsmarkt bietet. US-Wirtschaftswissenschaftler haben berechnet, dass China „in naher Zukunft der weltweit größte Markt für Hochtechnologie, wie Computer und Elektronik, für Transport- und Telekommunikationstechnik, für Kraftwerkstechnik, für Umwelttechnologie und für Dienstleistungen sein” wird.²⁰⁵

Im Zuge der Normalisierung der bilateralen Beziehungen zwischen den USA und der VR China nahm auch die Zusammenarbeit auf dem Energiesektor deutlich zu. Die US-Regierung ging dabei von der Erwartung aus, dass eine bilaterale Energiekooperation den US-Unternehmen eine Gelegenheit zur Markttöffnung biete und gleichzeitig zur Verfolgung sicherheitspolitischer Interessen der Vereinigten Staaten in Ostasien beitragen kann. Dabei stellt Kohle allein 74% aller chinesischen Energieprodukte dar. Um allerdings eine ausreichende Energiebasis für die wirtschaftliche Expansion zu liefern und Erdöl sparen zu können, versuchte die chinesische Regierung, die Kohleindustrie weiter auszubauen. Dazu waren allerdings auch massive ausländische Kapitalinvestitionen und Technologien zur Steigerung der Produktivität sowie zur Beseitigung von Engpässen bei Eisenbahn und Hafentransport notwendig. Dabei beteiligten sich US-Firmen an allen Bereichen der chinesischen Kohleindustrie, einschließlich der Entwicklung der Bergwerke, technischer Verträge für Transport und Lizenzen für Bergbauausrüstung. Doch auch auf dem Gebiet der elektrischen Energie – insbesondere bei Hydro- und Nuklearprojekten hatten die USA und die VR China ihre bilaterale Zusammenarbeit verstärkt. Durch ein bilaterales Abkommen über nukleare Zusammenarbeit im Jahre 1985 suchte die Regierung unter US-Präsident Reagan zu verhindern, dass die US-Nuklearindustrie gegenüber den ausländischen Mitbewerbern entscheidend in Rückstand geriet. Andererseits war die Volksrepublik gerade deshalb an Verhandlungen mit US-Unternehmen interessiert, da die Vereinigten Staaten nicht nur den Verkauf von Ausrüstung, sondern auch die Lieferung der kompletten Technologie versprochen.²⁰⁶

²⁰⁴ Vgl. Kim Dongmyang: Die amerikanisch-chinesisch-japanische Zusammenarbeit in Ostasien. S. 177-179.

²⁰⁵ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 175/176.

²⁰⁶ Vgl. Kim Dongmyang: Die amerikanisch-chinesisch-japanische Zusammenarbeit in Ostasien. S. 226-228.

In der Amtszeit George Bushs stieg der bilaterale Handel zwischen den USA und der Volksrepublik auf neue Rekordhöhen. Dabei lässt sich rückblickend feststellen, dass gerade das Jahr 1989 ein gutes Jahr für die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Staaten war. Weder der Umstand der politischen Entwicklung in China nach der Niederschlagung der Demokratiebewegung, noch die ökonomischen Probleme, mit denen die Volksrepublik neben der politischen Krise zu kämpfen hatte, wirkten sich negativ auf die Handelsbeziehungen zwischen beiden Staaten aus. Angesichts der unüberschaubaren politischen und wirtschaftlichen Lage in der Volksrepublik reagierten zahlreiche US-Firmen abwartend und reduzierten vorübergehend, doch waren dies größtenteils multinationale Konzerne und Partnerfirmen in sino-amerikanischen Joint Ventures. Der Handel blieb weitgehend verschont, zumal sich die Sanktionen der US-Administration vornehmlich auf den Militär- und Hochtechnologiebereich und den Handel mit Gebrauchsartikeln und zivilen Gütern beschränkte. Angesichts der Handelswaren, die hauptsächlich für den zivilen Gebrauch gedacht waren, hätten umfassende Wirtschaftssanktionen drastische Auswirkungen gehabt, da zu den Hauptexporte der Vereinigten Staaten nach China in der ersten Hälfte von 1989 auch Getreide und Düngemittel zählten. Ein Lieferstopp für diese Produkte hätte nicht nur die Nahrungsmittelsituation in der VR China verschärft, sondern auch den Verlust des wichtigsten Absatzmarktes für US-Getreide bedeutet, um den die USA bislang mit Kanada, Australien und den EG-Staaten konkurrierten. Eine Eindämmung der Düngemittellieferungen hätte desweiteren zu Ernteeinbußen in den ärmsten Provinzen zur Folge, in denen noch die Landwirtschaft dominiert. Desweiteren scheiterten multilaterale Sanktionen am entschiedenen Widerstand Japans und der europäischen Verbündeten der Vereinigten Staaten. Einseitige Maßnahmen der US-Regierung hätten somit die in der Vergangenheit gewonnenen Vorteile in China gegenüber anderen Staaten schlagartig zunichte gemacht. Da die Wirtschaftsbeziehungen mit China jedoch weitgehend ungestört verliefen, erzielte auch die Handelsbilanz zwischen beiden Staaten – trotz der politischen und wirtschaftlichen Probleme Chinas – auf neue Rekordhöhen.²⁰⁷ Im Jahre 1992 erreichte der bilaterale Handel zwischen beiden Staaten eine Höhe von 33,2 Mrd. US-Dollar. Zu den Hauptexportgütern der USA zählten dabei vor allem Flugzeuge und flugtechnische Ersatzteile, Düngemittel, Getreide, sowie Meß- und Präzisionsinstrumente; zu den wichtigsten US-Importen gehörten in erster Linie Spielwaren, Schuhe und Bekleidungsartikel, sowie Elektrogeräte. Der Grund für den Anstieg der bilateralen Handelsbeziehungen lag allerdings nicht in der günstigen politischen Situation in der VR China oder an den harmonischen Beziehungen zwischen beiden Staaten, sondern vielmehr an der liberalen Import- und Exportpolitik der US-Regierung gegenüber China. Dabei verzichtete die US-Regierung sowohl 1989 als auch später weitgehend auf Handelssanktionen verzichtet und lehnte zudem eine Konditionierung oder sogar den völligen Entzug von Chinas Meistbegünstigungsstatus ab. Vor allem der letzte Schritt hätte zu höheren Steuern auf chinesische Exporte in die USA damit zu einer Verteuerung der chinesischen Produkte geführt. Ferner hätte ein solcher Schritt auch chinesische Restriktionen auf US-Waren, den Verlust von Arbeitsplätzen in Chinas fortschrittlichsten Provinzen und den wirt-

²⁰⁷ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 164-167.

schaftlichen Sonderzonen sowie den Zugang Chinas zur harten Währung US-Dollar zur Folge gehabt. Doch insbesondere die unkonditionierte Gewährung der Meistbegünstigungsklausel für die Volksrepublik führte zu heftigen innenpolitischen Diskussionen, auf die aber später noch eingegangen werden soll. Die weitaus größere Sorge der US-Regierung galt aber vor allem dem stetig wachsenden Handelsdefizit mit China. Dieses war in den achtziger Jahren dramatisch angestiegen und hatte 1992 eine Rekordhöhe von 18,2 Mrd. US-Dollar erreicht, was einen Zuwachs von 80% gegenüber dem Vorjahr und einer Verdreifachung innerhalb von vier Jahren bedeutete. Dieses Handelsdefizit alarmierte nicht nur die US-Regierung, sondern auch den Kongress. Während die Mehrheit der US-Politiker zur Eindämmung des Defizits riefen, gab es auch solche Stimmen, die darauf verwiesen, dass das Handelsdefizit wohl eher im globalen Kontext gesehen werden sollte. Über die Gründe dieses Defizits herrscht jedoch weitgehend Einigkeit, da die US-Exporte nach China langsamer wuchsen als die Exporte Chinas in die Vereinigten Staaten. Dies lag wiederum an der Protektionspolitik der chinesischen Führung, die einheimischen staatlichen Betrieben Konkurrenzvorteile gegenüber ausländischen Anbietern gewährte. Durch „zahlreiche Vorschriften und Praktiken, staatliche Subventionen, das Fixing von Preisen, hohe Einfuhrzölle und Hindernisse bei der Erteilung von Importlizenzen für ausländische Produkte“ wurden die eher ineffizient arbeitenden chinesischen Staatsunternehmen protegiert. Ende der achtziger Jahre sollen für 572 Produkte Importlizenzen verlangt werden, 234 Produkte durften nicht nach China eingeführt werden, 52 Produkte unterlagen strengen chinesischen Importquoten. Bereits Mitte der achtziger Jahre unternahmen die USA erste Schritte zur Beseitigung der Hemmnisse für US-Exporte nach China. So waren die Vereinigten Staaten gemäß dem „Trade Act“ von 1988 zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen berechtigt, falls US-Firmen an der Ausübung ihrer Geschäfte in der Volksrepublik massiv behindert, oder falls Patentrechte und Copyrights von US-Unternehmen verletzt werden. Im Gegenzug zu den Maßnahmen Chinas zur Beseitigung der Handelsbarrieren hatten die USA der Volksrepublik die Unterstützung für Antrag auf Aufnahme in die WTO vorgesehen, falls China die genannten Restriktionen und Protektionen aufhebe. Die Aufnahme der VR China „in die WTO hängt also weitgehend vom Willen der chinesischen Führung ab, den internationalen Regeln des Handels zu folgen, entsprechende Gesetze zu erlassen, alte protektionistische Maßnahmen abzuschaffen und letztlich die neuen Regeln durchzusetzen.“²⁰⁸ Auch auf letzteren Punkt soll später nochmals genauer eingegangen werden.

4.3.2. Die Diskussion um die Meistbegünstigungsklausel (MFN)

Seit der blutigen Niederschlagung der Demokratiebewegung stand die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel²⁰⁹ gegenüber der VR China immer wieder auf der innenpolitischen Tagesordnung. Diese Klausel war ursprünglich ein bevorzugter Sonderstatus, doch hatte sie sich in den letzten Jahren zur Basis des normalen Handels zwischen den Vereinigten Staaten und anderen Ländern entwickelt und

²⁰⁸ Vgl. ders. S. 168-171.

²⁰⁹ „Most-Favored-Nation Status“ (MFN)

steht allen Mitgliedsstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) automatisch zu.²¹⁰ Bereits bis in die fünfziger Jahre hinein hatten die USA vielen Staaten den MFN-Status eingeräumt. Im Jahre 1951 unterzeichnete der damalige Präsident Truman den „Trade Agreement Extension Act“, der den kommunistischen Staaten ohne freie Marktwirtschaft die Meistbegünstigungsklausel verweigerte. Auf die Initiative des Senators Henry M. Jackson und des Abgeordneten Charles A. Vanik hin verabschiedete der Kongress im Jahre 1974 den „Trade Act“. Artikel 4 sah dabei vor, dass auch kommunistischen und nichtmarktwirtschaftlichen Staaten die Meistbegünstigungsklausel im Handel mit den USA gewährt werden kann, falls diese die freie Emigration ihrer Bevölkerung garantieren.²¹¹ Der VR China wird jedoch kein dauerhafter MFN-Status zugebilligt, da sie bis heute noch nicht Mitglied der WTO ist. Die jährliche Verlängerung der Meistbegünstigungsklausel wurde somit zu einem zentralen Thema in den bilateralen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und China. Diese Prozedur sieht vor, dass der Präsident jährlich im Mai über eine Verlängerung der Klausel zu entscheiden hat. Der Kongress hat dabei das Recht, binnen 60 Tagen eine Resolution dagegen zu verabschieden, doch kann der Präsident diese durch sein Veto wieder überstimmen. Bis 1989 hatte sich die Entscheidung über die Verlängerung allerdings zu einer Routineangelegenheit entwickelt, zumal die Öffentlichkeit bis dato kaum an der positiven Wirkung des MFN-Status gezweifelt oder ernsthaft in Erwägung gezogen, der Volksrepublik aufgrund von Menschenrechtsverletzungen die Meistbegünstigungsklausel zu entziehen. Der Kongress hatte zudem entweder versäumt, innerhalb der vorgegebenen Spanne eine Resolution dagegen zu verabschieden, oder hatte eine solche noch nicht einmal in Erwägung gezogen. Die Meistbegünstigungsklausel hatte sich somit faktisch zur Basis normaler bilateralen Handelsbeziehungen zwischen den USA und der VR China entwickelt.²¹²

Die gewaltsame Niederschlagung der chinesischen Demokratiebewegung im Juni 1989 löste in den Vereinigten Staaten in der Folgezeit eine heftige innenpolitische Diskussion um die weitere Gewährung des MFN-Status für die Volksrepublik aus. In den ersten Monaten nach den Ereignissen in Peking kritisierte vor allem der Kongress das weitere Festhalten der chinesischen Führung am Kurs der Unterdrückung sowie deren Abkehr vom Reformprozess. Desweiteren wurde auch Bushs eher abwartende „Reaktion auf Chinas Mangel zur Kooperation, die sich Konzilianz, Abwarten und einseitigen Konzessionen ausdrückte“, kritisiert. Diese beiden Standpunkte führten im Kongress zu der Überzeugung, dass die Chinapolitik der USA „nicht effizient genug sei und weder die Demokratisierung in China vorantreibe, noch amerikanische Ziele in den bilateralen Beziehungen verfolge.“ In der zweiten Hälfte des Jahres 1989 mehrten sich somit die Stimmen nach einer Änderung der Chinapolitik der Vereinigten Staaten. Die Meistbegünstigungsklausel stand zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht zur Debatte, da die MFN-Entscheidung bereits Ende Mai 1989 gefallen und somit nicht mehr rückgängig

²¹⁰ Bis heute wurde der MFN-Status nahezu allen Staaten – darunter auch dem Iran und Irak – gewährt. Zu den Ländern, die während der Amtszeit Bushs noch über keinen MFN-Status verfügten, zählen u.a. Kuba, Nordkorea, Afghanistan und Vietnam. Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 187.

²¹¹ Dieser Artikel wird noch heute zu Ehren ihrer Initiatoren als „Jackson-Vanik Amendmend“ bezeichnet. Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 188.

Vgl. „Most Favored Nation (MFN) Treatment“, Fact Sheet des US-Außenministeriums vom 17.06.1997.

²¹² Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 188/189.

zu machen war. Eine Resolution gegen diese Entscheidung innerhalb der dafür vorgesehenen Zeit zu verabschieden, war aufgrund der Entwicklungen in China und der unübersichtlichen Lage dort nicht mehr zustande gekommen. In der Folgezeit suchte der Kongress somit nach einem geeigneten Mittel, um die Chinapolitik von US-Präsident Bush zu beeinflussen und eigene Vorstellungen durchzusetzen. Die einzige Möglichkeit lag jedoch in der legislativen Rolle und einer Konditionierung der Meistbegünstigungsklausel. Erstmals in den bilateralen Beziehungen zwischen den USA und der VR China wurde der MFN-Status nun zu einem Zankapfel zwischen Regierung und Kongress. Die Kritik des Repräsentantenhauses konzentrierte sich dabei auf mehrere Punkte. So bemängelten die Abgeordneten, dass Bush der Volksrepublik trotz der blutigen Niederwerfung der Studentenproteste einen bevorzugten Handelsstatus erteilte. Die meisten Abgeordneten wandten sich somit gegen die Ansicht der US-Regierung, dass die Meistbegünstigungsklausel die Basis der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen darstelle. Desweiteren bezweifelten viele Abgeordnete, dass China eine freie Emigration zuließe und somit die Voraussetzung für die Gewährung des MFN-Status erfülle. Schließlich äußerten zahlreiche Abgeordnete auch die Absicht, die Meistbegünstigungsklausel als Druckmittel gegenüber der Volksrepublik einzusetzen und mit deren Entzug zu drohen. Die Diskussion entbrannte somit nicht nur um die exekutiven Möglichkeiten angesichts der Rückschritte in der VR China, sondern vor allem auch um die legislativen Grundlagen des MFN-Status. Die restriktiven Maßnahmen der chinesischen Führung gegen die eigene Bevölkerung – darunter Behinderungen ausreisewilliger Bürger sowie neue Gesetze, die Studenten das Studium im Ausland trotz eines Stipendiums dort erschwerten – ließen erkennen, dass die Volksrepublik zu Beginn der neunziger Jahre nicht alle Bedingungen für die Gewährung des MFN-Status erfüllten.²¹³

Präsident Bush hingegen befürchtete, dass eine Konditionierung oder der völlige Entzug der Meistbegünstigungsklausel große Nachteile für das chinesische Volk und für die US-Wirtschaft haben könne und zog während seiner Amtszeit keine der beiden Möglichkeiten jemals in Betracht. Seiner Ansicht nach war der MFN-Status mit der VR China eine rein wirtschaftspolitische Entscheidung sowie die Basis zur Förderung des bilateralen Handels, welche keinesfalls durch politische Gründe aufgeweicht werden sollte. Durch eine Konditionierung der MFN-Klausel befürchtete die US-Regierung zudem eine Einschränkung bei der Gestaltung ihrer Chinapolitik sowie eine Gefährdung der Aktivitäten von US-Unternehmen in China.²¹⁴ Allerdings unternahm die Administration nur wenige Anstrengungen, um die Abgeordneten von ihrer Chinapolitik zu überzeugen. Die meisten Versuche der US-Regierung, ihre Chinapolitik und die MFN-Entscheidung zu verteidigen, waren daher auch nur selten erfolgreich. Bush konzentrierte seine Überzeugungsarbeit somit vorwiegend auf den Senat, da dort – im Gegensatz zum Repräsentantenhaus – der Sachkonsens eine größere Rolle spielte als die Parteipolitik. Desweiteren gelang es der US-Regierung, sich in der Diskussion um die Meistbegünstigungsklausel die Unterstützung der Gemeinschaft der dauerhaft in den USA lebenden Chinesen zu sichern und dadurch auch unterschiedliche Senatoren zu überzeugen vermochte. Die meisten Exilchinesen waren Kaufleute mit

²¹³ Vgl. ders. S. 200-202.

²¹⁴ Vgl. ders. S. 190/191.

Handelsbeziehungen zu China und hatten teilweise auch Familien und Angehörige in der Volksrepublik. Diese hatten somit kein Interesse an einem Bruch der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen und votierten daher größtenteils für eine Verlängerung der Meistbegünstigungsklausel – Stimmen, die für die US-Regierung unter Bush von entscheidender Bedeutung waren.²¹⁵ Weitere Unterstützung erhielt die Administration auch durch den einflußreichen Senator Max Baucus aus Montana. Baucus unterstützte die Position der Regierung und argumentierte, dass eine Aufkündigung des MFN-Status für China ein zu hartes Instrument mit zu vielen negativen Konsequenzen für die Interessen der Vereinigten Staaten sei und bevorzugte vielmehr „sanfte Waffen“, um die spezifischen Problemfelder in den bilateralen Beziehungen zu lösen. Hinter den Bemühungen des Senators Baucus stand jedoch auch die Lobbyarbeit der US-Landwirtschaftsindustrie, die durch eine mögliche Konditionierung der Meistbegünstigungsklausel eine Gefährdung ihrer Interessen sah.²¹⁶

Während der Amtszeit von Präsident Bush wurden mehr als zwei Dutzend Resolutionen im Repräsentantenhaus und im Senat zur Abstimmung eingebracht, die vorsahen, alternativ zur MFN-Entscheidung des Präsidenten vorzugehen. Es würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen, um auf den Inhalt der einzelnen Resolutionen einzugehen, zumal einige Gesetzesvorlagen parallel und mit nahezu identischem Inhalt eingebracht wurden. Vielmehr lassen sich bei diesen Resolutionen drei unterschiedliche Zielsetzungen aufzeigen:

1. Eine Nichtverlängerung der Meistbegünstigungsklausel;
2. Eine Konditionierung des MFN-Status;
3. Maßnahmen gegen den Handel mit staatlichen Betrieben.

Vor allem unmittelbar nach der blutigen Niederschlagung der Studentendemonstrationen in China im Sommer 1989 wurden Gesetzesvorlagen eingebracht, die eine Nichtverlängerung der MFN-Klausel für die Volksrepublik vorsahen und erst dann wieder eine Gewährung dieses Status vorsahen, falls China sowohl auf dem Gebiet der Menschenrechte als auch auf anderen definierten Gebieten keine eindeutigen Fortschritte vorweisen könne. Die Gründe für diese Resolutionen lagen zumeist im Mißfallen vieler Kongressabgeordneter über die Brutalität der chinesischen Führung und die damit verbundene Mißachtung internationaler Regeln und Menschenrechte. Das primäre Motiv dieser Gesetzesvorlagen war meist eine „Bestrafung“ der VR China, doch konnten diese Resolutionen bei nüchterner Betrachtung keine Mehrheit im Kongress finden. Einige dieser Vorlagen sahen dabei den sofortigen Entzug der Meistbegünstigungsklausel für chinesische Exporte in die USA ohne einen Hinweis auf Wiedergewährung vor. Andere Gesetzesvorlagen schlugen eine Neugewährung des MFN-Status unter bestimmten Umständen und Veränderungen in China vor. Eine Resolution hatte schließlich auch das Ziel, „die gesetzlichen Grundlagen für die Zustimmung des Kongresses zur Entscheidung des Präsidenten zu modifizieren“, d.h. bei der jährlichen Abstimmung über die Meistbegünstigungsklausel sollten Senat und Repräsentantenhaus „gemeinsam in der Lage zu sein, ein Veto des Präsidenten zu überstimmen.“ Ein völliger Entzug der Meistbegünstigungsklausel hätte jedoch ausschließlich Nachteile,

²¹⁵ Vgl. ders. S. 194-197.

²¹⁶ Vgl. Sutter, Robert G.: U.S. Policy toward China. S. 42/43.

da sowohl der chinesischen Bevölkerung als auch der US-Wirtschaft „ein unabsehbar großer Schaden zugefügt“ wird, zumal Sanktionen nicht die chinesische Führung direkt treffen würden. Die europäischen Partner der USA sowie Japan sprachen sich zudem gegen Handelsmaßnahmen aus, so dass der MFN-Entzug ein Alleingang der Vereinigten Staaten mit entsprechenden Folgen für deren Wirtschaft gewesen wäre. Außerdem setzte sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass mit dem Entzug der MFN-Klausel auch ein politisches Druckmittel gegenüber China verloren gehen würde.²¹⁷

Den größten Konsens fanden jedoch die Vorlagen über eine Konditionierung des MFN-Status. Diese geht grobenteils auf die Vorschläge Winston Lords zurück, die er im Jahre 1990 in einem Artikel in der *New York Times* vorstellte und in der Anfangsphase der Präsidentschaft Bill Clintons sogar zu einem Standbein der neuen US-Chinapolitik wurde. Lord vertrat die Ansicht, dass eine Beendigung der Meistbegünstigungsklausel keinesfalls die VR China dazu bewegen würde, internationale Nonproliferationsstandards anzuerkennen, ihre Märkte zu öffnen, die Rechte der chinesischen Bürger einzuhalten und die Repressionen in Tibet zu beenden, sowie die Sicherheit und Stabilität von Hongkong und Taiwan zu sichern. Außerdem würde ein Entzug der auch den nationalen Interessen der Vereinigten Staaten großen Schaden zufügen würde, dann Tausende von US-Arbeitsplätzen dadurch verloren gehen würden sowie den Reformprozess in der Volksrepublik zurückwerfen würde. Auch in China würden – so Lords Ansicht – die Kräfte in der chinesischen Bevölkerung, welche bisher den größten Anteil am bisherigen Fortschritt in der Volksrepublik hätten, negative Auswirkungen zu befürchten haben. Dazu zählte Lord vor allem kleine und mittlere Unternehmer, Handeltreibende und die chinesische Bevölkerung in den südlichen Provinzen, die am stärksten vom Handel mit den USA abhängt und daher selbst ein großes Interesse an einer Ausweitung der Kontakte nach Übersee hat.²¹⁸ Lord forderte Bush dazu auf, parallel zu einer Verlängerung der Meistbegünstigungsklausel der chinesischen Führung deutlich zu machen, dass nach den Ereignissen vom Juni 1989 von Normalität in den bilateralen Beziehungen keine Rede sein könne. Lord schlug dazu vor, dass die USA weiter an den 1989 verhängten Sanktionen festhalten solle, sowie die Immigrationgesetzgebung für Hongkongs Bürger und die Aufnahme Taiwans in die WTO voranzutreiben. Schließlich appellierte er an Präsident Bush und den Kongress, eine einheitliche Front gegenüber China zu bilden, um die Interessen der USA in der Volksrepublik wirkungsvoll durchzusetzen. Allerdings kam es bis heute nicht zu einem Konsens zwischen dem Präsidenten und dem Kongress über eine einheitliche Chinapolitik. Die Gründe hierfür liegen nicht nur, in den unterschiedlichen Positionen von Regierung und Kongress. So war Bush bis zum Ende seiner Amtszeit nicht bereit, das Zepter in der Ausführung der US-Außenpolitik zu teilen, während der Kongress beteiligt werden wollte. Doch kam innerhalb des Kongresses auch nur deshalb ein Konsens über die zukünftige Gestaltung der Chinapolitik zustande, da die Demokraten vor allem par-

²¹⁷ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 203/204.

²¹⁸ „Vgl. China's MFN-Status“, Statement des Assistant Secretary of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Winston Lord, am 11.06.1996.

Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 205.

teipolitische Ziele verfolgten, während die republikanischen Abgeordneten lediglich mit den Erfolgen der Chinapolitik der Bush-Administration unzufrieden waren.²¹⁹

In der Folgezeit kam es immer wieder zu heftigen innenpolitischen Diskussionen zwischen der Regierung und dem Kongress sowie verschiedenen Interessengruppen über die Chinapolitik der USA, die sich im wesentlichen in drei Abschnitte unterteilen lässt. So kritisierten zahlreiche Kongressabgeordnete vor dem Hintergrund des Konfliktes mit dem Irak besonders die andauernde Verletzung der Menschenrechte in der VR China sowie die Handelspraktiken der chinesischen Führung. Diese Frustration der Abgeordneten spiegelte sich somit auch in der Kritik an der US-Chinapolitik wider. Im März/April 1991 kam es erneut zu einer heftigen Diskussion, als der Kongress neben der Menschenrechtslage und den immer noch restriktiven Handelspraktiken auch die Waffenlieferungen Chinas sowie die „gescheiterte“ Chinapolitik der US-Regierung kritisierte.²²⁰ Hinzu kam auch, dass die Medien die MFN-Entscheidung Bushs kritisierten und sich durch die Forderung nach Alternativen mit dem Kongress solidarisierten. Vor allem die *New York Times* und die *Washington Post* kritisierten den unkonditionierten MFN-Status der VR China und forderten härtere Maßnahmen, um die chinesische Führung zur Einhaltung der Menschenrechte zu zwingen. Der Hauptvorwurf der US-Presse bestand vor allem darin, dass „Bush die Menschenrechte in China durch seine Politik mit Füßen träte und Profit über Moral und Prinzipien stelle.“ Allerdings gab es auch Stimmen, die Bushs MFN-Entscheidung unterstützten, „indem sie auf die langfristigen Ziele seiner Chinapolitik hinwiesen und Bushs Konsequenz im Handeln trotz der starken inneramerikanischen Opposition lobten.“²²¹ Die schwersten Auseinandersetzungen um eine Konditionierung der Meistbegünstigungsklausel fanden jedoch im Juni/Juli 1991 statt. Anlass hierfür waren die von der Abgeordnete Nancy Pelosi und dem Senator George Mitchell nahezu inhaltsgleiche Gesetzesvorlagen, welche die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel an bestimmte Bedingungen knüpften, darunter die Freilassung politischer Gefangener, Schritte zur Eindämmung von Gefängnisexporten in die Vereinigten Staaten, die offizielle Beendigung von Zwangssterilisationen und offiziellen Abtreibungen, sowie eine offizielle Zusicherung Chinas, zukünftig keine Waffenlieferungen mehr in Krisengebiete durchzuführen und die internationalen Anstrengungen zum Schutz vor der Ausbreitung von Atomwaffen nicht mehr zu konterkarieren. Darüber hinaus sahen diese Resolutionen vor, dass Präsident Bush „signifikante Fortschritte bei den Menschenrechten und bei der Umsetzung von Individualrechten in der VR China feststellen musste. Am 10. Juli 1991 stimmte eine breite Mehrheit von 313 Abgeordneten für die Vorlage Pelosis; im Senat stimmten am 23. Juli 1991 immerhin 55 Senatoren bei 44 Gegenstimmen für die Vorlage Mitchells. Allerdings legte Bush am 02. März 1992 sein Veto dagegen ein, so dass die Initiativen des Kongresses hinsichtlich einer Konditionierung

²¹⁹ Vgl. ders. S. 206.

²²⁰ Vgl. Sutter, Robert G.: U.S. Policy toward China. S. 35.

²²¹ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 219/220.

der Meistbegünstigungsklausel während der Amtszeit Bushs im wesentlichen gescheitert waren.²²² Zwar gab es auch 1992 erneut entsprechende Gesetzesvorlagen, doch sahen diese vor, dass eine potentielle Aufhebung des MFN-Status für China nur noch den Handel der USA mit staatlichen Firmen betreffen und somit die chinesische Führung direkt, nicht aber private Unternehmen treffen sollte. Die Schwäche dieses Ansatzes lag jedoch auf der Hand, da es faktisch nahezu unmöglich war, staatliche chinesische Betriebe von privaten Unternehmen zu unterscheiden. Zumal wäre es für die Volksrepublik durchaus möglich gewesen, den Entzug der Meistbegünstigungsklausel zu umgehen und staatliche Unternehmen anders zu deklarieren.²²³ Zudem legte Bush auch gegen diese Beschlüsse sein Veto ein, da er – ganz der Tradition der Realpolitik verbunden – „an die leise Einflußnahme auf China“ glaubte und „vor allem Handelsinteressen nicht durch die Verknüpfung mit Menschenrechten gefährden“ wollte. Während des Präsidentschaftswahlkampfes warf der demokratische Herausforderer dem Amtsinhaber Bush daher die Kollaboration mit einem autoritären Regime vor und stellte einen Katalog mit Bedingungen auf, von deren Erfüllung er die Gewährung des MFN-Status für das Jahr 1993 abhängig machte. Darunter fielen die Bewilligung von mehr Ausreisevisa, das Recht auf Inspizierung von Gefängnissen, in denen Waren für den Export in die USA produziert wurden, eine verbesserte Menschenrechtssituation in Tibet oder die Freilassung politischer Gefangener. Mit dieser Strategie verfolgte Clinton das Ziel, „sich als glaubwürdiger Verfechter von Menschenrechten zu präsentieren und gleichzeitig eine Politik betreiben, die vom Kongress nicht blockiert werden würde.“ Desweiteren wollte Clinton damit auch den alljährlichen „Showdown“ zwischen der Administration und dem Kongress beenden und somit die Diskussion um die Meistbegünstigungsklausel aus dem Zentrum der US-China-Politik zu nehmen. Je näher allerdings die Entscheidung Clintons über eine weitere Gewährung des MFN-Status rückte, desto kontroverser wurde die Diskussion über eine Verknüpfung von Menschenrechten und Meistbegünstigung und desto größer wurde auch der Druck, den die verschiedenen Lobbies auf die Administration ausübten.²²⁴ Den Höhepunkt dieser Lobby-Kampagne bildete eine *Business Coalition for United States-China Trade*, eine von 450 Unternehmern in Kalifornien unterschriebene Petition, die für eine unkonditionierte Gewährung des MFN-Status plädierte. Desweiteren wandelten sich nun auch zahlreiche Kongressabgeordnete, deren Wahlkreise eine exportabhängige Wirtschaftsstruktur aufwiesen, von Menschenrechtsaktivisten zu Befürwortern einer unkonditionierten Gewährung der Meistbegünstigungsklausel. Auch der frühere US-Botschafter in der VR China, James Lilley, kritisierte die Strategie Clintons. Er vertrat die Ansicht, dass „Freedom through Trade“ die einzig adäquate Formel für eine erfolgreiche Chinapolitik sei. Die Befürworter Clintons waren hingegen weniger erfolgreich, ihre Positionen einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln. Unter dem Druck schwindender Unterstützung für ihre Politik suchte die Administration unter Clinton nun nach Möglichkeiten, den

²²² Eine Aufhebung dieses Vetos scheiterte am 11. März 1992 an der fehlenden Zweidrittelmehrheit im Senat.

Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 210-212.

Vgl. Rudolf, Peter: Menschenrechte und Meistbegünstigung. Die amerikanische Chinapolitik, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt. S. 208.

²²³ Vgl. ders. S. 215/216.

²²⁴ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 148/149.

Schaden für die US-Unternehmen und den privaten Sektor der Volksrepublik zu begrenzen. Dabei diskutierte man u.a. auch die Möglichkeit, nur noch bestimmten Industrien und staatlichen Unternehmen Chinas den MFN-Status zu versagen. Am 26. Mai 1994 verkündete Bill Clinton schließlich, dass der VR China auch zukünftig im Handel mit den USA die Meistbegünstigungsklausel gewährt werden sollte, obwohl die Voraussetzung einer verbesserten Menschenrechtslage nicht erfüllt worden war. Die Entscheidung des Präsidenten, Menschenrechts- und Handelspolitik nicht mehr miteinander zu verknüpfen, stieß vor allem bei den Menschenrechtsgruppen und in Teilen der Demokratischen Partei auf scharfe Kritik. Die Wirtschaft sowie die Mehrheit der Republikaner und viele außenpolitisch orientierte Demokraten begrüßten jedoch die Entscheidung Clintons.²²⁵

Die Diskussion um eine Kopplung des MFN-Status an die Menschenrechte bzw. Fortschritte auf anderen kritischen Gebieten ging jedoch auch nach der umstrittenen Entscheidung Clintons von 1994 weiter. Dabei spielten auch zahlreiche Lobbies eine gewichtige Rolle. Zu den Kritikern einer unkonditionierten MFN-Klausel gehören vor allem zahlreiche Menschenrechtsgruppen, darunter auch *amnesty international* oder *Human Rights Watch/Asia*, die im Gegensatz zu den meisten Wirtschaftslobbies keine wirtschaftlichen Interessen verfolgen.²²⁶ Zu den wichtigsten Befürwortern einer Kopplung der Menschenrechte an den MFN-Status gehörte eine Koalition aus AFL-CIO, Kirchengruppen, Verbraucherschutzgruppen, Dissidentengruppen und Menschenrechtsorganisationen. Die AFL-CIO ist ein Zusammenschluss von 68 Gewerkschaften, die 75% der organisierten Arbeitnehmerschaft repräsentiert. Größter Kritikpunkt der AFL-CIO waren neben den Menschenrechtsverletzungen insbesondere die mangelnden Rechte der chinesischen Arbeitnehmer und sowie die Zwangsarbeit in den Gefängnissen der Volksrepublik. Zudem kritisierten religiöse Gruppen und Institutionen, darunter *das Family Research Council*, die *Free Congress Foundation*, die *U.S. Catholic Conference* und andere Gruppen vor allem die Zwangsabtreibungen und die restriktive Geburtenkontrolle in der Volksrepublik, sowie die eingeschränkte Religionsausübung von Christen und anderen Religionsgemeinschaften. Durch eine breite Öffentlichkeitsarbeit gelang es diesen Gruppen auch politische Unterstützung – insbesondere bei konservativen Republikanern – zu gewinnen und sich somit gegen den MFN-Status Chinas und die Verhängung weiterer Sanktionen gegen die Volksrepublik einzusetzen. Zu den Dissidentengruppen, die für eine Konditionierung der Meistbegünstigungsklausel eintraten, zählten zunächst zahlreiche tibetische Exilgruppen, die in der *International Campaign for Tibet (ICT)* zusammengeschlossen waren. Deren Ziel war es, vor allem die chinesischen Repressionen in Tibet anzuprangern sowie die Unterstützung des Kongresses und der Administration für Tibet zu erlangen. Hierzu soll allerdings ebenfalls noch zu einem späteren Zeitpunkt eingegangen werden.²²⁷ Zum wichtigsten Sprachrohr der chinesischen Dissidenten in den USA zählte die *International Federation of Chinese Students and Scholars (IFCSS)*, welche sich im Frühjahr 1989 formiert hatte und in der überwiegend chinesische Studenten und Wissenschaftler zusammenkamen. Im Juli 1989 wurde die IFCSS offiziell in Chicago

²²⁵ Vgl. ders. S. 150/151.

²²⁶ Auf diese Gruppen soll noch in einem späteren Kapitel genauer eingegangen werden.

²²⁷ Vgl. Sutter, Robert G.: U.S. Policy toward China. S. 52.

als Dachverband von verschiedenen studentischen Einzelorganisationen an über 200 US-Universitäten gegründet, darunter auch das „National Committee for Chinese Student Affairs“ der Harvard-Universität. Im Jahre 1990 zählte die IFCSS über 40.000 Mitglieder; ihr Hauptziel war die Umwandlung der chinesischen Gesellschaft in ein demokratisches System. Desweiteren unterstützte die IFCSS die Anliegen der Kongressabgeordneten Nancy Pelosi²²⁸ hinsichtlich eines besseren Schutzes der chinesischen Studenten in den Vereinigten Staaten und kritisierte ausdrücklich die Verfolgung chinesischer Studenten und Reformkräfte durch die Botschaft der VR China in den USA sowie die Chinapolitik des Präsidenten. Durch ihre zahlreichen Informationen gelang es der IFCSS, maßgeblichen Einfluss auf die Mitglieder von Senat und Repräsentantenhaus auszuüben. Dabei forderte die IFCSS die Regierung der USA wiederholt dazu auf, für eine Verbesserung der Menschenrechte in der Volksrepublik einzutreten, d.h. für eine grundlegenden Respektierung der Menschenrechte; für die Freilassung politischer Gefangener, „für ein Ende der staatlichen Behinderung der chinesischen Studenten“, für die Aufhebung des Ausnahmezustandes in Lhasa sowie für die Aufhebung sämtlicher Restriktionen der Medien. Nach Ansicht der IFCSS war die Meistbegünstigungsklausel ein ideales Druckmittel zur Durchsetzung ihrer Ziele, da die chinesische Führung keine Sanktion so sehr fürchte, wie der Entzug des MFN-Status.²²⁹

Zu den Befürwortern einer unkonditionierten Gewährung der Meistbegünstigungsklausel zählten vor allem zahlreiche Wirtschaftslobbies, darunter das *U.S.-China Business Council* sowie die *American Association of Exporters and Importers (AAEI)* und zahlreiche kleinere Lobbies. Das *U.S.-China Business Council* ist bis heute die mächtigste Interessenvertretung der US-Industrie und war im Jahre 1973 infolge des Staatsbesuchs von US-Präsident Nixon in China gegründet worden. In der Folgezeit war das Council nicht nur bei der Vermittlung von Kontakten zwischen einzelnen Körperschaften in den USA und der VR China involviert, sondern auch bei der Verabschiedung zahlreicher Abkommen. Darüber hinaus sprachen Vertreter des Council mit chinesischen Regierungsvertretern immer wieder auch über bilaterale Probleme wie Wechselkurse, Autonomie und gesetzliche Bestimmungen in China. Zu den Hauptaufgaben des Council gehört auch die intensive Beratung für die Mitglieder, darunter auch Einzelberatungen für Firmen, welche auf dem chinesischen Markt tätig werden wollen, sowie Investitionsberatungen, Orientierungsseminare, Vertragsausführungen, Kontrollen und Lobbying. Zu den Mitgliedern des Council gehören die größten US-Firmen, darunter auch viele multinational operierende Unternehmen wie *Boeing*, *Coca-Cola*, *Motorola*, *Exxon*, *Ford* oder *General Motors*.²³⁰ Die Lobbyarbeit des Council richtete sich vor allem gegen die Initiativen des Kongresses, den MFN-Status für China zu konditionieren. Die AAEI war jedoch die lautstärkste Organisation in der Debatte um die Meistbegünstigungsklausel. In der AAEI sind mittlerweile über 1.200 Firmen zusammengeschlossen, die Import- und Exportgeschäfte mit China betreiben oder die in der Volksrepublik produzieren. Hinzu

²²⁸ Nancy Pelosi entwickelte sich im Laufe der neunziger Jahre zu einer Chinaexpertin im Kongress und wurde in nahezu allen Entscheidungen hinsichtlich der US-Chinapolitik miteinbezogen. Zu deren Wahlkreis gehören neben San Francisco auch die Bay Area; im dortigen Chinatown wird seit über 150 Jahren die größte chinesische Bevölkerung außerhalb Asiens gezählt.

²²⁹ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 138-142.

²³⁰ Vgl. ders. S. 245/246.

kommen auch Frachtunternehmen, Banken, Versicherungen, Börsenmakler und Rechtsanwälte mit Interessen in der VR China. Die AAEI bezog immer wieder Stellung gegen die geplanten Initiativen des Kongresses bezüglich des MFN und untermauerten dabei die Ansicht von Präsident Bush, dass der MFN-Status „die Basis des bilateralen Handels sei und nicht als Politikmittel mißbraucht werden dürfe, zumal dann, wenn sein Nutzen bei der Erlangung der Ziele höchst fragwürdig sei.“ Die Aussagen des AAEI spielten eine wichtige Rolle in der Diskussion um den MFN-Status der Volksrepublik und ergänzten zudem das Lobbying des Business Council. Im Gegensatz zum Council, dass vor allem die Interessen der US-Großindustrie und der multinationalen Firmen vertraten, repräsentierte die AAEI vor allem kleine und mittlere Betriebe „und stand somit für das Herz Amerikas.“²³¹ Eine ebenso wichtige Rolle im Lobbying zugunsten einer unkonditionierten Gewährung der Meistbegünstigungsklausel spielten schließlich auch die US-Handelskammern in Taiwan, Hongkong und der VR China selbst. Gerade in bezug auf Hongkong engagierten sich zahlreiche Lobbies für den MFN-Status Chinas, darunter in Hongkong angesiedelte Firmen, die Kolonialregierung von Hongkong und das *Hong Kong Economic Trade Office (HKETO)* in Washington. Eine ebenso nicht zu unterschätzende Rolle spielen letztlich auch die IIPA²³² und die chinesische Regierung selbst, die immer wieder versuchte, durch ihre Botschaft in den USA oder mittels anderer Kanäle, die Entscheidungsprozesse der Regierung und des Kongresses zu ihren Gunsten zu beeinflussen.²³³

Für Clinton kam die Entkopplung von Menschenrechts- und Handelspolitik jedoch einer politischen Niederlage gleich. Der Präsident musste sich eingestehen, dass sein Kurs – trotz einer breiten Zustimmung durch den Kongress – noch revisionsbedürftig war. Die unkonditionierte Gewährung des MFN-Status für China entsprach zudem einer Fortsetzung der von Bush verfolgten Linie, obwohl Clinton diese im Wahlkampf noch scharf attackiert hatte. Gleichzeitig verlor Clinton auch ein gewisses Maß an Glaubwürdigkeit, da er sich mit seiner Entscheidung nun den Vorwurf einhandelte, dass er seinen Prinzipien untreu werde.²³⁴

4.3.3. Die Interessen der USA in Hongkong

Die Zukunft der früheren britischen Kronkolonie Hongkong ist primär ein bilaterales Thema zwischen Großbritannien und der VR China. In einer gemeinsamen Erklärung vom 26. September 1984 einigten sich beide Länder darauf, dass die Metropole am 01. Juli 1997 als „Sonderverwaltungszone“²³⁵ der Souveränität Chinas übergeben wurde. Darin wurde u.a. festgehalten, dass das gegenwärtige gesellschaftliche und wirtschaftliche System Hongkongs, der Status eines Freihafens und separaten Zollgebietes sowie der Status eines internationalen Finanzzentrums in den folgenden 50 Jahren nach der Übergabe beibehalten werden sollte.²³⁶ Die blutige Niederschlagung der Demokratiebewegung in Pe-

²³¹ Vgl. ders. S. 250/251.

²³² Die IIPA („International Intellectual Property Alliance“) ist ein Zusammenschluss von acht Handelsvertretungen, welche Bereiche Musik, Kino, Software, Videospiele und die Bücherindustrie repräsentieren.

²³³ Vgl. Sutter, Robert G.: U.S. Policy toward China. S. 60/61.

²³⁴ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 152.

²³⁵ „Special Administrative Region“ (SAR)

²³⁶ Vgl. Gemeinsame Erklärung der Regierung der Volksrepublik China und der Regierung des Königreichs

king im Sommer 1989 zerstörte jedoch die Hoffnungen auf eine problemlose Übergabe der früheren britischen Besitzung an die Volksrepublik. Die Bevölkerung Hongkongs forderte in der Folgezeit nun ein Höchstmaß an Autonomie, die auch nach Rückgabe der Kronkolonie an China garantiert werden sollte. Der letzte britische Gouverneur in Hongkong, Chris Patten, folgte seit 1992 diesen Forderungen mit zahlreichen politischen Liberalisierungsinitiativen und Reformvorschlägen. Dazu zählt vor allem das „Basic Law“ für die Sonderverwaltungszone Hongkong, welches die wichtigsten Vereinbarungen über die zukünftige politische und wirtschaftliche Struktur der früheren Kronkolonie unter chinesischer Regierungsgewalt beinhaltet. Die wesentlichen Eckpfeiler des „Basic Law“ – zumindest bis 2047 – sind:

- ⌚ ein von der Bevölkerung Hongkongs frei gewähltes Parlament („Legislative Council“);
- ⌚ ein unabhängiges Rechtssystem;
- ⌚ eine im Jahre 1991 verabschiedete „Bill of Rights“ zur Sicherung der individuellen Menschenrechte;
- ⌚ die Beibehaltung des Wirtschaftssystems der freien Marktwirtschaft;
- ⌚ ein hohes Maß an Autonomie gegenüber der chinesischen Zentralregierung in Peking.²³⁷

Da die VR China und Hongkong nach dem 01. Juli 1997 rechtlich jedoch einen einheitlichen Staat darstellen, gilt somit nur die 1982 verabschiedete Verfassung Chinas. Das „Basic Law“ fungiert daher seit dem 01. Juli 1997 „nur als Quasi-Verfassung für die regional genau abgegrenzte Sonderverwaltungszone (...), weil es innerhalb eines Staates keine zwei Verfassungen geben kann.“²³⁸ Die chinesische Führung befürchtete jedoch, dass die innere Demokratisierung Hongkongs zum Ausgangspunkt für neue Protestbewegungen in China werden könne und kündigte daher an, die Reformen Pattens nach dem 01. Juli 1997 wieder rückgängig zu machen und alle repräsentativen Institutionen durch solche zu ersetzen, die den Vorstellungen der chinesischen Machthaber entsprechen.

Die USA hatten sich jedoch über lange Zeit hinweg mit Stellungnahmen zurückgehalten, um nicht den Eindruck entstehen zu lassen, dass man sich in innere Angelegenheiten Großbritanniens und der VR China einmischen wolle. Allerdings begrüßte die US-Regierung grundsätzlich die bilaterale Erklärung zwischen beiden Staaten, zumal die Vereinigten Staaten in der Vergangenheit immer wieder als Befürworter der Dekolonialisierung aufgetreten waren. Inzwischen sind jedoch zahlreiche Interessen der USA mit der Zukunft der früheren britischen Kronkolonie verknüpft, so dass sich die US-

von Großbritannien und Nordirland über die Hongkong-Frage vom 26.09.1984, in: Ostkolleg der Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): VR China im Wandel (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 235). Bonn 1985, S. 204-206.

²³⁷ Vgl. Farny, Tobias: Die Rückgabe Hongkongs an die VR China. Wirtschaftspolitische Interessen der beteiligten Länder. Wiesbaden 1997, S. 100.

²³⁸ Ders. S. 71.

Regierung immer mehr von ihrer Position der Nichteinmischung entfernte. Der wirtschaftliche Aufstieg Hongkongs und die Zugehörigkeit zu den „Kleinen Tigern“ haben die ehemalige britische Besetzung zu einem der wichtigsten Finanz- und Handelszentren Ostasiens werden lassen. Zudem waren in den siebziger und achtziger Jahren jährliche Wachstumsraten von durchschnittlich 7% die Regel, während das Pro-Kopf-Einkommen von 990 US-Dollar im Jahre 1970 auf 12.000 US-Dollar im Jahre 1990 anstieg. Desweiteren dient Hongkong zudem als Sprungbrett für potentielle Investoren in die prosperierenden Sonderwirtschaftszonen der VR China. Für die USA bedeutet dies, dass mit der Zukunft Hongkongs auch fundamentale Wirtschaftsinteressen auf dem Spiel stehen, wie folgende Zahlen beweisen sollen:

- ⌚ rund 900 US-Firmen haben ihre Niederlassungen in Hongkong und beschäftigen etwa 200.000 Mitarbeiter; das Investitionsvolumen beläuft sich dabei auf über 7 Mio. US-Dollar;
- ⌚ mittlerweile leben mehr US-Amerikaner (23.500) in der ehemaligen Kronkolonie als Briten (19.2000);
- ⌚ Hongkong rangiert in der Liste der wichtigsten Handelspartner der USA auf Platz 13;
- ⌚ die frühere Kronkolonie importiert pro Kopf mehr Waren als Japan oder Europa – jeder Bürger
- ⌚ Hongkongs kauft dabei jährlich US-Waren im Wert von über 1.300 US-Dollar;
- ⌚ die US-Handelskammer in Hongkong ist die größte außerhalb der Vereinigten Staaten;
- ⌚ 70 Prozent der US-Firmen mit Hauptquartier in Fernost haben dies in Hongkong;
- ⌚ jährlich besuchen zwischen 650.000 und 700.000 Touristen aus den Vereinigten Staaten die ehemalige britische Kronkolonie;
- ⌚ 30 Prozent aller US-Exporte nach China in einer Höhe von 9 Mrd. US-Dollar passieren Hongkong – dabei sind 150.000 US-Arbeitsplätze von diesen Handelsströmen abhängig;
- ⌚ die Unternehmen Hongkongs gehören zu den größten Investoren an der Westküste der Vereinigten Staaten;
- ⌚ 11 US-Bundesstaaten unterhalten eigene Vertretungen in Hongkong.²³⁹

Wie bedeutend die ökonomischen Verflechtungen zwischen den USA und Hongkong sind, zeigt auch die Diskussion um die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel. Ein Entzug des MFN-Status für die VR China hätte auch die ehemalige Kronkolonie aufgrund ihrer wirtschaftlichen Interdependenz mit China schwer getroffen. Zahlreiche Wirtschaftslobbies, darunter vor allem *das U.S.-China Business Council* und das *American Chamber of Commerce* brachten Hongkong immer wieder als Hauptargument in die Diskussion um die MFN-Klausel ein, da die Beibehaltung dieser Klausel der beste Garant für Hongkongs Stabilität seien. Ein Bericht der Regierung in Hongkong rechnete im Falle einer Nichtverlängerung des MFN-Status für China aus und kam dabei zu folgendem Ergebnis:

- ⌚ eine Abnahme der Re-Exporte um 35-50 Prozent, was einem Volumen von 3-4,1 Mrd. US-Dollar entspräche;

²³⁹ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 128/129.

- ⌚ eine Verminderung von Hongkongs Handel um 5 bis 7 Prozent;
- ⌚ ein Einkommensverlust für die Bürger Hongkongs zwischen 600 und 900 Mio. US-Dollar sowie eine Gefährdung von 20.000 Arbeitsplätzen; beides zusammen würde zu einer Abnahme des Bruttosozialproduktes um 1 bis 1,4 Prozent führen.²⁴⁰

Den USA war somit bewusst, dass ihre Wirtschafts- und Handelspolitik gegenüber der Volksrepublik auch enorme Auswirkungen auf Hongkong haben wird. Dies zeigt sich auch in der Tatsache, dass die USA nach China den zweitgrößten Absatzmarkt für Produkte aus der früheren britischen Kronkolonie darstellt, was folgende Tabelle zeigt:

Ausfuhr von Hongkong in ausgewählte Länder (in Mio. US\$)²⁴¹

Land:	1989	1990	1991	1992	1993
VR China	18.807	20.336	26.736	35.411	43.684
USA	18.512	19.821	22.387	27.581	31.108
Deutschland	3.693	5.315	6.615	6.339	7.080
Japan	4.526	4.681	5.308	6.261	6.959
Großbritannien	3.020	3.287	3.651	4.281	4.564
Singapur	2.158	2.615	2.688	3.130	3.682
Taiwan	2.684	3.462	3.967	4.219	3.641
Südkorea	1.916	1.908	2.111	1.938	2.262

Zu den Exporten Hongkongs gehören dabei nicht nur Re-Exporte, sondern auch Eigenprodukte, die auch tatsächlich in der Kronkolonie gefertigt wurden, darunter Computer- und Elektronikteile sowie Dienstleistungen.

Eine ähnlich dominante Position nehmen die USA aber auch in bezug auf die Importe nach Hongkong ein. Demnach importierte Hongkong im Jahre 1993 Waren im Wert von rund 10,226 Mrd. US-Dollar aus den Vereinigten Staaten ein, wie auch folgende Tabelle wieder zeigt:

Einfuhr nach Hongkong aus ausgewählten Staaten (in Mio. US\$)²⁴²

Land:	1989	1990	1991	1992	1993
VR China	25.232	30.318	37.755	45.783	51.988
Japan	11.839	13.271	16.397	21.472	23.014
Taiwan	6.614	7.456	9.600	11.243	12.147
USA	6.018	6.654	7.577	9.128	10.266
Südkorea	3.248	3.615	4.497	5.705	6.233
Singapur	2.855	3.354	4.057	5.050	6.184
Deutschland	17.43	1.904	2.142	2.831	3.221
Großbritannien	1.662	1.813	2.219	2.483	2.771

²⁴⁰ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 262/263.

²⁴¹ Vgl. Hong Kong Government Information Service; Census and Statistics Department; Statistisches Bundesamt, Länderbericht Hongkong, in: Farny, Tobias: Die Rückgabe Hong Kongs an die VR China. S. 157.

²⁴² Vgl. dies. S. 159.

Zudem betrugen die Direktinvestitionen der USA in Hongkong Ende 1992 rund 27,1 Mrd. Hongkong-Dollar. Somit gehörten die Vereinigten Staaten mit 27,1 Prozent neben Japan (33,4 Prozent) und der VR China (11,1 Prozent) zu den größten Investoren in der früheren britischen Kronkolonie.²⁴³

Für die USA stehen somit bedeutende wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel. Um diese aber nicht zu gefährden, wünschen sich die Vereinigten Staaten auch zukünftig eine stabile und friedliche Entwicklung Hongkongs, womit die Interessen der USA und der VR China deckungsgleich wären. Doch hatte die chinesische Führung bereits angedeutet, nach dem 01. Juli 1997 die Autonomie der einstigen britischen Kronkolonie einzuschränken und die demokratischen Institutionen wieder abzuschaffen; die Kritik der US-Regierung an diesen Plänen wies die Volksrepublik bislang als Einmischung in innere Angelegenheiten zurück. Im August 1992 verabschiedete der Kongress jedoch den „United States-Hong Kong Policy Act“, der die Administration auffordert, die politischen Bedingungen in Hongkong während der Übergangsperiode aufmerksam zu verfolgen und dem Kongress darüber in regelmäßigen Abständen zu berichten. Desweiteren wurden auch Hearings veranstaltet, um der Bevölkerung Hongkongs die Möglichkeit zu geben, ihre Befürchtungen für die Zeit nach 1997 deutlich zu machen. Doch dürfte den USA auch bewusst sein, dass die Zukunft der früheren britischen Kronkolonie vor allem von der innenpolitischen Entwicklung der VR China abhängig sein wird. Zudem dürfte auch die offizielle Politik der Vereinigten Staaten gegenüber Hongkong weniger Einfluss ausüben, als die Investitionsentscheidungen führender US-Konzerne. Schließlich ließe sich das Interesse der USA an der Zukunft Hongkongs auch nach 1997 durch regelmäßige Besuche hochrangiger Politiker zum Ausdruck bringen. Doch sollte US-Regierung bei der Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen China auch gewährleisten, dass „diese Hongkong nicht empfindlicher treffen als die Volksrepublik.“²⁴⁴

4.3.4. Die Frage der Urheberrechte und der WTO-Mitgliedschaft Chinas

4.3.4.1. Der Konflikt um die Urheberrechte

Ein zentrales Problem in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der VR China stellt immer wieder der Konflikt um die Einhaltung der Urheberrechte in der Volksrepublik dar. Bereits im Jahre 1979, als der damalige US-Präsident Carter das erste Handelsabkommen mit China abschloss, kritisierten Firmen in den Vereinigten Staaten den fehlenden Schutz geistiger Urheberrechte (*Intellectual Property Rights, IPR*). Allerdings übten sich die USA zu dieser Zeit noch in Toleranz, da dieses kapitalistische Prinzip in der Volksrepublik noch weitgehend unbekannt war. Aus chinesischer Sicht galten Wissenschaftler, Ingenieure und Schriftsteller als „soziale Elemente“, „die sich nicht der arbeitenden Klasse zugehörig fühlen durften und die ihr geistigen Erkenntnisse als öffentliches und somit freies Gut der Gesellschaft zur Verfügung zu stellen hatten.“ Zu Beginn der achtziger Jahre kündigte Deng Xiaoping jedoch den Aufbau eines Rechtssystems an, das Patente, Handelsbezeichnungen und andere geistige Urheberrechte besser schützen sollte. Im Jahre 1985 erließ

²⁴³ Vgl. Farny, Tobias: Die Rückgabe Hong Kongs an die VR China. S. 160.

²⁴⁴ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 131-133.

der Nationale Volkskongress dazu ein Patentgesetz; im gleichen Jahr trat die VR China zudem der *World Intellectual Property Organization (WIPO)* und der Pariser Konvention über den Schutz industriellen Eigentums bei. Die neuen Gesetze Chinas wiesen jedoch noch einige Lücken auf und erfassten beispielsweise keine chemischen und pharmazeutischen Produkte. Allerdings tolerierten die USA bis in die späten achtziger Jahre hinein diese Gesetzeslücken, da die meisten Entwicklungsländer zu diesem Zeitpunkt Eigentumsrechte in diesem Sektor ignorierten. Die Verärgerung über den mangelnden Schutz geistiger Urheberrechte in China seitens der US-Wirtschaft wuchs aber auch in dem Maße, wie die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Volksrepublik expandierten. Im Zuge der Reaktionen auf die Ereignisse im Sommer 1989 in China wurde die andauernde Verletzung der Urheberrechte jedoch kaum zur Kenntnis genommen, so dass die chinesische Führung ihrerseits auch keine Veranlassung sah, strengere IPR-Gesetze zu erlassen.²⁴⁵

Zu Beginn der neunziger Jahre gewann diese Frage erneut an Bedeutung, als sich die Beziehungen zwischen beiden Staaten wieder normalisierten. So hatten die US-Unternehmen nach eigenen Angaben in den Jahren 1989/90 jährlich rund 400 Mio. US-Dollar an Verkaufserlösen durch Chinas IPR-Piraterie verloren. Daraufhin stuft Präsident Bush die Volksrepublik im April 1991 als „Target Priority Foreign Country“²⁴⁶ ein, womit eine sechsmonatige Untersuchung chinesischer IPR-Praktiken eingeleitet wurde. Desweiteren wurde der chinesischen Führung mitgeteilt, dass der Handelsbeauftragte der USA im Februar 1992 entscheiden werde, ob China die geforderten Standards zum Schutz der Urheberrechte erfülle. Ein unbefriedigendes Ergebnis würde somit fast unweigerlich zu Sanktionen führen. Zwar protestierte die Volksrepublik gegen diese Entscheidung als „unfreundlichen und unfairen“ Akt, doch kam es schließlich im Jahre 1992 zu einer vorläufigen Einigung zwischen beiden Staaten. Gemäß diesem *Memorandum of Understanding (MOU)* verzichteten die USA ihrerseits auf Sanktionen und weitere Ermittlungen. Im Gegenzug verpflichtete sich die Volksrepublik, die geistigen Urheberrechte besser zu schützen sowie binnen 18 Monaten der Berner Konvention und der Genfer Phonogram-Konvention beizutreten. Zudem sollten Wirtschaftsgeheimnisse effektiver geschützt sowie Pharmazeutika und in der Landwirtschaft genutzte Chemikalien in neue Patentgesetze integriert werden. Kritiker warnten jedoch vor übertriebenem Optimismus, da eine „Implementierung des MOU nicht gewährleistet sei und erheblich von Chinas gutem Willen abhängen.“²⁴⁷

In den folgenden Jahren blieben die Verstöße Chinas gegen die Urheberrechte ein heikles Thema zwischen den USA und der VR China. Im Juni 1994 verkündete der US-Handelsbeauftragte Mickey

²⁴⁵ Vgl. ders. S. 139/140.

²⁴⁶ Die Kategorisierung des US-Handelsbeauftragten kennt im wesentlichen drei Unterteilungen: „Watch List“, „Priority Watch List“ und „Target Priority Foreign Country“. Der letzten Gruppe werden solche Länder zugeordnet, deren Verstöße gegen die Urheberrechte am gravierendsten sind. In der Regel ordnet der US-Handelsbeauftragte in einem solchen Falle eine sechsmonatige Untersuchung der IPR-Prinzipien des betreffenden Landes an und entscheidet dann über eventuelle Vergeltungsmaßnahmen in Form von Sanktionen. Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 140, Fußnote 526.

²⁴⁷ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 140/141.

Vgl. Yangmin Wang: The Politics of U.S.-China Economic Relations. MFN, Constructive Engagement and the Trade Issue Proper, in: Asian Survey, Volume 33, No. 5, May 1993, S. 448/449.

Kantor, dass China erneut als „Target Priority Country“ eingestuft wurde. Er forderte die chinesische Führung dazu auf, bis Jahresende gegen 29 Firmen vorzugehen, die CD's und Videofilme in großen Mengen ohne Lizenzrechte herstellten; anderenfalls seien Sanktionen eine unausweichliche Konsequenz. Die US-Regierung unter Bill Clinton hatte somit den Startschuss zu einer neuen handelspolitischen Auseinandersetzung mit China gegeben. Dabei hatte Clinton angedeutet, dass die Vereinigten Staaten die Bewerbung Chinas um eine Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO) nur dann unterstützen werde, wenn die chinesische Regierung zu einem Einlenken beim Schutz geistigen Eigentums bereit sei. Zu Beginn des Jahres 1995 veröffentlichte die US-Administration eine Liste jener chinesischen Waren, die nach dem Inkrafttreten von Sanktionen bei der Ausfuhr in die USA mit Strafzöllen belegt werden sollten. Die Exportwirtschaft Chinas hätte dadurch Verluste in Höhe von rund 2,8 Mrd. US-Dollar erlitten.

Der angeblich bevorstehende Handelskrieg mit der VR China verhalf der Problematik um die Urheberrechte zu ungewohnter Popularität in den US-Medien. Experten schätzten, dass die genannten 29 Firmen in Südchina jährlich bis zu 70 Millionen illegale Kopien produzierten, darunter auch Software und Filmkassetten. Allerdings konnte ein Handelskrieg zwischen den USA und der VR China in letzter Minute vermieden, als die stellvertretende US-Handelsbeauftragte Charlene Barshefsky und die chinesische Außenhandelsministerin Wu Yi am 26. Februar 1995 ein Abkommen unterzeichneten, wonach US-Film- und Muikproduktionen sowie Computer-Software vor kommerzieller Piraterie geschützt werden sollten. Ferner versprach die chinesische Führung einen besseren Marktzugang für US-Hersteller audiovisueller Produkte, welche zukünftig ihre Urheberrechte auch vor chinesischen Gerichten einklagen können. In den meisten US-Medien wurde das Verhandlungsergebnis begrüßt und als außenpolitischen Sieg Clintons gewertet, „da dieser endlich einmal Durchsetzungsvermögen bewiesen habe.“ Allerdings äußerten einige Industrievertreter noch Skepsis darüber, ob die chinesischen Behörden tatsächlich gegen Copyright-Verstöße durchgreifen würden.²⁴⁸ Es bleibt allerdings festzuhalten, dass die VR China auf dem Gebiet des Urheber- und Patentschutzes enorme Fortschritte macht und binnen kurzer Zeit westliche Normen akzeptiert hat. Die Gefahr weiterer wirtschaftspolitischer Konflikte zwischen den USA und der VR China ist jedoch auch weiterhin gegeben, „da die bilateralen Handelsströme noch zunehmen dürften und die USA wohl weiterhin versuchen werden, China mittels ökonomischer Druckmittel für Menschenrechtsverletzungen zu bestrafen.“²⁴⁹

4.3.4.2. Die Aufnahme Chinas in die WTO und die Rolle der USA

Der Beitritt der VR China zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfond (IWF) zu Beginn der achtziger Jahre war „ein wichtiger Schritt zur Mobilisierung externer Ressourcen für die Unterstützung des wirtschaftlichen Modernisierungsprogramms.“ Für die Mitgliedsstaaten dieser Wirtschaftsorganisationen bot sich mit der Aufnahme der Volksrepublik nun die Möglichkeit, China „aus der politischen und wirtschaftlichen Isolierung herauszuführen und durch seine Integration in das globale Wirt-

²⁴⁸ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 141/142.

²⁴⁹ Vgl. ders. S. 143.

schaftssystem zur weltweiten Stabilität beizutragen.” Als Mitglied des IWF und der Weltbank erhielt China desweiteren auch Zugang zu einem breiten Angebot an Beratungsdienstleistungen sowie finanzieller und technischer Unterstützung der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung. Mit der Ausweitung der außenwirtschaftlichen Kontakte zu den kapitalistischen Industriestaaten stellte sich für China letztlich auch die Frage nach einem Beitritt zum Allgemeinen Handels- und Zollabkommen (GATT), „um sich gegen protektionistische Maßnahmen einzelner Handelspartner zu schützen.“²⁵⁰

Während die Bedingungen einer Mitgliedschaft der VR China im IWF und der Weltbank recht problemlos akzeptiert werden konnten, forderte die Teilnahme Chinas am GATT sowie dessen Nachfolgeorganisation WTO (*World Trade Organization*) wesentlich weitreichendere Zugeständnisse sowohl durch die Volksrepublik als auch durch die GATT-Vertragsparteien. Bereits im Jahre 1982 erhielt China den Beobachterstatus im GATT und sandte in der Folgezeit regelmäßig Delegationen zu den jährlichen Konferenzen des GATT. Im Juli 1986 erfolgte ein Antrag auf „Wiederaufnahme“²⁵¹, durch wurde dieser zunächst im September 1990 von den Mitgliedsstaaten abgelehnt, da diese „von einer Übereinstimmung der chinesischen Wirtschaftspolitik mit den GATT-Prinzipien nicht überzeugt waren“.²⁵²

Im Oktober 1992 kam jedoch erneut Bewegung in die festgefahrenen Verhandlungen, als die USA und die VR China ein Handelsabkommen unterzeichneten, dass US-Firmen einen besseren Zugang zu den boomenden chinesischen Märkten gewähren sollte. Im Gegenzug sagten die Vereinigten Staaten der Volksrepublik die Unterstützung für deren Bewerbung um eine Mitgliedschaft in der WTO zu. Die Verhandlungen zwischen den USA und der VR China verliefen jedoch schwieriger als zunächst angenommen wurde. Die chinesische Führung begann dabei zu realisieren, dass die durch eine Mitgliedschaft in der WTO verbundene Schwächung des Staatssektors mit weitaus höheren Kosten verbunden sein würde, als bislang erwartet. Obwohl die Volksrepublik bereits in den achtziger Jahren seine Wirtschaftsstruktur und sein Handelssystem grundlegend reformiert hatte, war die Wirtschaftspolitik der VR China von Importquoten, zwei separaten Wechselkursen, tarifären Handelshemmnissen sowie uneinheitlichen und unüberschaubaren staatlichen Regulierungen gekennzeichnet. Somit blieben die Gespräche zwischen den USA und China erwartungsgemäß ergebnislos. Die Administration unter US-Präsident Clinton verfolgte zudem nun eine härtere Linie gegenüber der Volksrepublik und knüpfte den Beitritt Chinas an mehrere Bedingungen, darunter „die Eliminierung quantitativer Importkontrollen, ein landesweit einheitliches und offen zugängliches System von Handelsgesetzen, den (zeitlich befristeten) Schutz anderer Staaten vor einer vor einer chinesischen Exportoffensive sowie weitere Schritte auf dem Weg zu einer vollwertigen Marktwirtschaft.“ Zwei weitere Verhandlungsrunden im Juni und Juli 1994 blieben jedoch ebenfalls ohne Erfolg, obwohl beide Seiten ausdrücklich eine Mit-

²⁵⁰ Vgl. Schüller, Margot: Chinas Integration in die internationalen Wirtschaftsorganisationen IWF, Weltbank und GATT, in: Hans-Heinrich Bass u. Margot Schüller (Hrsg.): *Weltwirtschaftsmacht China*. (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 252). Hamburg 1995, S. 121.

²⁵¹ Der Begriff „Wiederaufnahme“ bezieht sich auf die Position Chinas, wonach die Austrittserklärung durch Taiwan im Jahre 1950 ungültig ist.

²⁵² Vgl. Schüller, Margot: Chinas Integration in die internationalen Wirtschaftsorganisationen IWF, Weltbank und GATT, in: Hans-Heinrich Bass u. Margot Schüller (Hrsg.): *Weltwirtschaftsmacht China*. S. 138.

gliedschaft der VR China wünschen. So würde eine Mitgliedschaft Chinas in der WTO nicht nur deren Reformprozess beflügeln, es wäre auch ein Zeichen dafür, dass Chinas wachsende Bedeutung für die Weltwirtschaft anerkannt würde. Desweiteren würden US-Firmen durch eine WTO-Mitgliedschaft der Volksrepublik auch einen besseren Zugang zu Chinas Märkten erhalten. Doch haben viele Unternehmen auch schwierige Anpassungsprozesse zu durchlaufen, um mit den preisgünstigen Importen aus der VR China konkurrieren zu können. Die Vereinigten Staaten insistieren dabei regelmäßig darauf, dass die nach wie vor zentral gelenkte und stark regulierte Handelspolitik Chinas nicht mit den Prinzipien des GATT kompatibel sei, während die chinesische Führung argumentierte, dass man bereits große Reformanstrengungen unternommen habe.²⁵³

Folglich wurde die WTO Anfang 1995 ohne die VR China gegründet, doch signalisierte die chinesische Führung im März 1995 erneute Gesprächsbereitschaft. Bei den multi- und bilateral geführten Gesprächen sollte nun ein Kompromiß gefunden werden, der letztlich erst Ende 1999 nach langwierigen Verhandlungen zustande gekommen war, womit die Volksrepublik einer Vollmitgliedschaft in der WTO somit ein gutes Stück näher gekommen ist.²⁵⁴

4.4. Die Debatte um die Menschenrechte

Ein grundlegendes Element der US-Außenpolitik ist bis heute die globale Verbreitung der Menschenrechte. Allerdings stand dieses Thema in den vergangenen Jahren nicht immer im Vordergrund der außenpolitischen Debatten. Wie bereits im Vorfeld erwähnt, wurde die Frage der Menschenrechte erst während der Amtszeit von US-Präsident Carter populär. Dabei entwickelte sich die Debatte um den Stellenwert der Menschenrechte in der US-Außenpolitik nicht nur zwischen Moralisten und Realpolitikern, sondern auch innerhalb des realpolitischen Lagers selbst. Im Mittelpunkt der Diskussion stand dabei auch immer der Begriff des nationalen Interesses, da man sich schließlich nicht nur aus humanitären Erwägungen um die Menschenrechtssituation in China kümmerte.²⁵⁵ Der eigentliche Kern des Problems ist aber nicht unbedingt in der mangelnden Bedeutung der Menschenrechte in den Außenbeziehungen der USA zu sehen, sondern vielmehr in den unterschiedlichen Sichtweisen hinsichtlich deren universeller Gültigkeit. Die chinesische Führung insistiert dabei immer wieder darauf, dass die Volksrepublik keineswegs ein Staat sei, der die Menschenrechte ignoriere; vielmehr hätten dort andere als die im Westen propagierten Rechte Vorrang. Eine universelle Gültigkeit könne es aus chinesischer Sicht nicht geben, da in den Entwicklungsländern andere Rahmenbedingungen herrschten. Zumal sei eine Nation mit einer Bevölkerung von 1,2 Mrd. Menschen nicht in der Lage, auf die Bedürfnisse des Individuums Rücksicht zu nehmen. Im Rahmen der Debatte um asiatische und westliche Menschenrechtswerte gestehen jedoch auch einige Autoren in den USA der VR China aufgrund ihrer Größe und Population einen Sonderstatus zu, darunter auch einige Beiträge der Zeitschrift „Newsweek“.²⁵⁶ Bevor

²⁵³ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 144/145.

²⁵⁴ Die konkreten Inhalte dieses Kompromisses waren dem Autor zum Abschluss der Arbeit noch nichts bekannt.

²⁵⁵ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 106/107.

²⁵⁶ Vgl. ders. S. 124.

jedoch auch die innenpolitische Debatte in den USA hinsichtlich der Menschenrechtslage eingegangen wird, sollen zunächst in einem kurzen Exkurs die Menschenrechtspolitik der Vereinigten Staaten sowie das chinesische Menschenrechtsverständnis eingegangen werden.

4.4.1. Menschenrechtskonzeptionen

4.4.1.1. Die Menschenrechtspolitik der Vereinigten Staaten

Die Vereinigten Staaten gelten heute weltweit als wichtigster Verfechter von Menschenrechten, Freiheit und Demokratie. Allerdings hat die Thematik der Menschenrechte bis in die siebziger Jahre hinein kaum eine nennenswerte Rolle gespielt. Erst der neugewählte demokratische US-Präsident Carter erklärte diese Thematik zum wichtigsten Bestandteil seiner Politik. Das Interesse der Öffentlichkeit wurde jedoch „nicht direkt auf die Menschenrechte hingelenkt, sondern diese wurden überwiegend nur in der Vermittlung durch die spektakulären religiösen Bekenntnisse des amerikanischen Präsidenten zur Kenntnis genommen“. In der ersten Hälfte des Jahres 1977 gewann die Menschenrechtspolitik Carters eine herausragende und autonome Dimension in der US-Politik, die dann sogar zum Markenzeichen des Präsidenten wurde.²⁵⁷ Nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan wurde aber allzu deutlich, dass der weltpolitische Konflikt zwischen den USA und der UdSSR – wenn es um zentrale Konflikte geht – nicht mehr mit gängigen Menschenrechtsstandards auskam, „sondern zu den Begriffen der fundamentalen Systemauseinandersetzung zwischen demokratischen und totalitären Staaten“ zurückkehrte.²⁵⁸

Die Menschenrechtspolitik erfüllt dabei in den USA verschiedene Funktionen. In Zeiten der Legitimationskrise des politischen Systems dient sie dazu, dieses gegen Kritik abzuschirmen sowie zu dessen Revitalisierung beizutragen. Allerdings ist die Menschenrechtspolitik auch ein Thema der innenpolitischen Auseinandersetzungen und dient oftmals als Wahlkampfthema. Sowohl durch Carter als auch später durch Clinton diente dabei die Thematik der Menschenrechte dazu, „den jeweiligen Politikern ein allgemeines Thema aus der politischen Kultur der USA für ihren Wahlkampf zu liefern.“ Innerhalb des politischen Institutionsgefüges der Vereinigten Staaten wird die Menschenrechtspolitik zwischen dem Kongress und der Administration häufig durch die Übernahme entgegengesetzter Rollen ausgetragen; favorisiert der Kongress eine bestimmte Menschenrechtspolitik gegenüber einem einzelnen Regime, versucht die jeweilige Regierung, die Folgen dieser Politik zu dämpfen. Dabei beanspruchen die USA aufgrund ihrer zweihundertjährigen demokratischen Tradition das Land zu sein, „wo Unterdrückte aus der ganzen Welt ihre persönlichen, religiösen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Freiheitsvorstellungen verwirklichen zu können.“ Diese Tradition wird bis heute als ein gültiges Merkmal der Entwicklung der USA angesehen, doch wirken „die bis heute andauernde Unter-

²⁵⁷ Vgl. Schissler, Jakob: Zwischen Weltordnungspolitik und Antikommunismus: Menschenrechte, in: Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): Amerikanische Außenpolitik im Wandel. Von der Entspannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagan. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1982, S. 69.

²⁵⁸ Vgl. ders. S. 71/72.

privilegierung der schwarzen Bevölkerung, der Indianer und anderer Minoritäten (...) als Einschränkungen und massive Kritikpunkte dieser Entwicklung.“²⁵⁹

In der Vergangenheit konzentrierte sich die Menschenrechtspolitik vor allem auf zwei Punkt: einerseits gegen den Kommunismus – insbesondere gegen die Innenpolitik in der Sowjetunion – und andererseits auf die Länder der Dritten Welt, „deren Defizite an Menschenrechtspolitik die USA zum Anlaß nehmen können, bestimmte Nuancen ihrer Weltordnungspolitik in Ansatz zu bringen.“ Weltweite Aufmerksamkeit erlangte die US-Menschenrechtspolitik schließlich, als Präsident Carter „zu Beginn seiner Amtszeit in symbolisch überdeutlicher Weise die Repressionen in der Sowjetunion hinsichtlich der Ausreisepraktiken sowjetischer Dissidenten, ausreisewilliger jüdischer Bürger und nach Religionsfreiheit verlangender Glaubensgemeinschaften aufgriff.“²⁶⁰

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist es für die Vereinigten Staaten jedoch nahezu unmöglich geworden, ihre Ideale von Frieden, Freiheit und der Einhaltung der Menschenrechte zu erfüllen. Die Hoffnungen, dass mit dem Ende des Kalten Krieges die Einhaltung der Menschenrechte besser durchgesetzt werden könne, haben sich bislang nicht erfüllt. Desweiteren kommt belastend hinzu, dass die USA die Verhältnisse in anderen Staaten oftmals nach amerikanischem Maßstab messen, was auch für die Menschenrechtssituation gilt. So machen die Vereinigten Staaten die Grundrechte, die sie gemäß ihrer Verfassung den US-Bürgern einräumen, zunächst auch für andere Länder und Völker geltend. Ungeachtet der Universalität der Menschenrechte kritisiert der Chinaforscher Edward Friedman dabei „die Verwestlichung der Begriffe Menschenrechte und Demokratie.“ Demnach ist es seiner Ansicht nach „gefährlich und undemokratisch, das westliche Konzept von Individualrechten auf die ganz anders strukturierten Kulturen Asiens anzuwenden.“ Das „amerizentrische Weltbild“ schafft den USA desweiteren auch große Probleme bei der Einschätzung der Lage sowie der Bewältigung von Schwierigkeiten in anderen Nationen. Während große Teile des Kongresses weiterhin die traditionelle Linie verfolgen und die Menschenrechtsideale der USA verfechten, haben sich die US-Regierungen in den vergangenen Jahren bemüht, „die Rolle des ‚Hüters der Moral‘ zu verlassen und einen pragmatischen Kurs in der Außenpolitik einzuschlagen.“ In den achtziger Jahren verlagerten sich somit die Prioritäten „von der Ideologie hin zum flexiblen Management“, was auch für die Chinapolitik galt.²⁶¹

Im Laufe der achtziger Jahre entwickelten bei den Entscheidungsträgern in der Politik gewisse Tendenzen, die Menschenrechtssituation in anderen Ländern mit zweierlei Maß zu messen und insbesondere gegenüber China Zugeständnisse machen zu müssen. Die USA adaptierten somit weitgehend den Kurs der anderen Industrienationen – allen voran Japan, Frankreich und Deutschland – die nur selten die Menschenrechtsverletzungen in der Volksrepublik anprangerten und hauptsächlich ihre Wirtschaftsbeziehungen zu China ausbauten. Die Gründe für diese Tendenzen lagen unter anderem auch in einem besseren Verständnis Chinas in den Vereinigten Staaten zu suchen, zumal US-Wissenschaftler verstärkt darauf hinwiesen, dass die Menschenrechte in der Volksrepublik „nicht den gleichen Stellen-

²⁵⁹ Vgl. Schissler, Jakob: Menschenrechte, in: Willi Paul Adams u.a. (Hrsg.): Länderbericht USA II. S. 309.

²⁶⁰ Vgl. ders. S. 310.

²⁶¹ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 71/72.

wert haben wie in den USA.” Der Chinaexperte Kenneth Lieberthal argumentierte dabei, dass „die Stellung der Menschenrechte in der chinesischen Kultur historisch und philosophisch gesehen sehr gering sei, und dass es in China keine Erfahrung mit demokratischen Grundrechten und Freiheiten gäbe.” Desweiteren gebe es in der Volksrepublik „die Überzeugung, dass jedwedes Rechtssystem von der Regierung und vom Einzelnen mißbraucht werden könne, und dass deshalb die Qualität der Führung und nicht die Qualität der Verfassung über den Zustand des Systems entscheide.”²⁶² Aus dieser Erkenntnis über die chinesischen Traditionen und ihre Implikationen für die Moderne ergab sich somit auch die Inkonsequenz in der US-Außenpolitik: während die Menschenrechtsverletzungen in der UdSSR periodisch scharf angegriffen wurden, spielten die Menschenrechtsverletzungen in der VR China bis in die späten achtziger Jahre hinein keine Rolle. Die Kritiker dieser Politik des „double standard” warfen der US-Regierung daher auch „menschenverachtenden Pragmatismus und Abschwur von den amerikanischen Idealen vor.”²⁶³ Inwieweit die Administrationen unter Bush und Clinton diesem Pragmatismus folgte, soll zu einem späteren Zeitpunkt untersucht werden. Eine zentrale Rolle bei der Diskussion um die Menschenrechte in der VR China spielt immer wieder auch das chinesische Menschenrechtsverständnis, auf dass nun im folgenden Kapitel eingegangen werden soll.

4.4.1.2. Das Menschenrechtsverständnis Chinas

In seiner traditionellen kulturellen Selbstauffassung definierte sich China während seiner viertausendjährigen Geschichte als kultureller und zivilisatorischer Mittelpunkt der Welt – als „Reich der Mitte”. Dabei war China „die abendländische Tradition von Freiheit und Gleichheit des Menschen, die seine Würde begründen und dem Menschen von der Natur eigen und von Gott gegeben sind” eher fremd. So gibt es in der Ideengeschichte Chinas keinen theoretischen Ansatz, welcher aus der menschlichen Natur unveräußerliche Menschenrechte ableitet. Im sozialphilosophischen Denken Chinas waren demnach die Rechte des einzelnen niemals von Bedeutung; vielmehr stand „stets die Nutzbarmachung des einzelnen für die Gemeinschaft durch die Erfüllung von auferlegten moralischen Pflichten” im Vordergrund. Priorität besaß somit die Gesellschaft, der sich das Individuum unterzuordnen hatte. Der Mensch wurde daher immer als Teil einer Gemeinschaft, d.h. der Familie, des Dorfc clans oder des chinesischen Staatswesens, angesehen.

Die chinesische Zivilisation wurde zudem im wesentlichen durch drei Elemente geprägt, nämlich:

- ⌚ „durch den Konfuzianismus als Kern des philosophischen und ethischen” System;
- ⌚ „durch das kosmische Verständnis der Welt”;
- ⌚ sowie „durch das Rollenverständnis Chinas in diesem Kosmosgefüge”.²⁶⁴

Allerdings geriet das konfuzianische Herrschaftssystem verstärkt ins Wanken, als das „Reich der Mitte” in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts den kolonialen Mächten militärisch unterlegen war. Diese

²⁶² Vgl. ders. S. 72/73.

²⁶³ Vgl. ders. S. 74.

²⁶⁴ Vgl. Tomala, Karin: Das chinesische Selbstverständnis und die Frage der Menschenrechte. Warschau 1993, S. 44/45.

Niederlagen waren der Auftakt zu zahlreichen Reformversuchen, darunter die „Selbsterstärkungsbe-
wegung“ unter Li Hongzhang²⁶⁵, die Reform der 100 Tage unter Kaiser Kang Youwei 1898²⁶⁶, die
republikanische Bewegung unter Sun Yatsen²⁶⁷, die Studentenbewegung vom 04. Mai 1919 (eine anti-
imperiale und nationale Bewegung), die nationalistische Bewegung der KMT (besonders im Rechts-
und Erziehungswesen) und schließlich die kommunistische Bewegung unter Mao Tse-Tung zur grund-
legenden Systemveränderung. Neben diesen Reformansätzen entwickelte sich zudem auch eine Anti-
konfuziusbewegung, welche erstmals die unangefochtene Stellung des Kaisers in Frage stellte und
statt autokratischer Herrschaftsformen Demokratie und soziale Umverteilung forderten.²⁶⁸

Im Zuge des politischen Wandels in China gewann auch die Frage der Menschenrechte zunehmend an
Bedeutung. So erschienen in der ersten Hälfte des Jahres 1929 in der renommierten Shanghaier Litera-
turzeitschrift „Neumond“ verschiedene politische Aufsätze, die sich auch mit Fragen der Verfassung,
der Redefreiheit und der Menschenrechte beschäftigten. Die Autoren waren meist chinesische Intellek-
tuelle, die sich im Zuge eines Auslandsstudiums auch mit den politischen Ideen, den Rechtsvorstellun-
gen und der Philosophie auseinandergesetzt hatten.²⁶⁹ Dabei beriefen sich diese Autoren auf westliche
Freiheits- und Rechtskonzeptionen und zogen deren Werke und Theoretiker hinzu, die sie teilweise so-
gar modifizierten, um sie so den chinesischen Verhältnissen anzupassen. Erstmals wurde nun in einem
größeren Maßstab das westliche Konzept der Menschenrechte rezipiert und in die politische Diskussi-
on eingebracht. Da diese Autoren jedoch ihre Positionen vor allem in der Auseinandersetzung mit den
rechtlichen Vorstellungen der Kuomintang entwickelten, „ging es ihnen mehr um die Verteidigung
und Einforderung grundlegender Rechte und Freiheiten und weniger um eine umfassende philosophi-
sche und anthropologische Fundierung der Menschenrechte.“ Allerdings sind ihre Ausführungen für
die chinesische Auseinandersetzung mit dem Konzept der Menschenrechte ein äußerst bedeutsamer
Wendepunkt, da es in der Folgezeit keiner politisch unabhängigen Gruppe von Intellektuellen mehr
gelang, „sich mit der Regierungspolitik auseinanderzusetzen und dazu das Konzept der Menschen-
rechte als kritischen Maßstab hinzuziehen konnte.“ In der Geschichtsschreibung der Volksrepublik
China wird diese Gruppe von Autoren daher auch als „Menschenrechtsfraktion“ (*renquanpai*) be-
zeichnet.²⁷⁰

Von besonderem Interesse ist vor allem auch das Menschenrechtsverständnis der Kommunistischen
Partei Chinas (KPCh), da es schließlich für die Rechte und Freiheiten eines Fünftels der Weltbevölke-
rung bestimmend ist. Zudem ist die Position der KPCh auch deshalb so interessant, da gerade in der

²⁶⁵ Diese Bewegung vermutete die Überlegenheit des Westens allein in dessen hochentwickelter Militärtech-
nologie. Mit der Kopierung westlicher Technologie erhoffte sich Li automatisch die Stärkung Chinas, doch
blieben die Aspekte der westlichen Kultur und Geistesgeschichte – darunter auch die westliche Philoso-
phie, Bildungspolitik und Wirtschaftsorganisation – weitgehend unberücksichtigt.

²⁶⁶ Diese Reformen erstreckten sich vor allem auf das Rechts- und Erziehungswesen.

²⁶⁷ Die republikanische Bewegung Sun Yatsens führte schließlich 1911 zum Ende des Kaiserreiches.

²⁶⁸ Vgl. Tomala, Karin: Das chinesische Selbstverständnis und die Frage der Menschenrechte. S. 53.

²⁶⁹ Zu diesen Autoren zählten u.a. der Publizist Hu Shi (1891-1962), der westlich ausgebildete Politikwis-
senschaftler Luo Longji (1896-1965) sowie der Übersetzer, Literaturkritiker und Essayist Liang Shiqi
(1903-1987).

²⁷⁰ Vgl. Müller, Sven-Uwe: Konzeptionen der Menschenrechte im China des 20. Jahrhunderts (Mitteilungen
des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 274). Hamburg 1997, S. 97.

jüngeren Vergangenheit „in der Volksrepublik vielfältige Versuche zu einer Begründung der Menschenrechte auf der Basis der kommunistischen Lehre unternommen worden“ sind. Die Menschenrechtsvorstellungen der kommunistischen Theoretiker beinhalten dabei verschiedene Denkströmungen, da der chinesische Kommunismus „nicht nur marxistische, leninistische, stalinistische und maoistische Elemente, sondern auch spezifisch modernistische Tendenzen und chinesische Traditionen“ beinhalten.²⁷¹ Allerdings begann man sich in der Volksrepublik erst mit Beginn des Reformprozesses Ende der siebziger Jahre genauer mit dem westlichen Konzept der Menschenrechte auseinanderzusetzen. Mao Tse-Tung selbst hatte sich nur selten mit dem Begriff der Menschenrechte befasst, daher ist auch seine Position zu diesem Thema auch nicht eindeutig zu bestimmen. Mao äußerte sich vielmehr im Zusammenhang mit konkreten Problemen, „wie der menschlichen Natur, des Charakters des Staates, der Bedeutung von Gesetzen und Wahlen oder der Behandlung von Konterrevolutionären.“ Vor diesem Hintergrund lassen sich die Überzeugungen Maos zum Verhältnis zwischen dem Staat und dem Individuum auf vier zentrale Punkte bringen:

1. die Notwendigkeit der Klassenherrschaft;
2. die strategische Verwendung des Rechts;
3. die Ablehnung des Naturrechts;
4. das Mißtrauen gegenüber Institutionen und deren Mißachtung.

Dabei war der Klassenkampf stets der dominierende Aspekt in Maos Staats- und Rechtsdenken und bildete somit auch das verbindende Element dieser vier Merkmale.²⁷²

Eine verstärkte Auseinandersetzung mit dem Konzept der Menschenrechte fand jedoch erst seit 1979 statt und wurde seit der Niederschlagung der Studentenbewegung im Juni 1989 noch intensiviert. Es wird dabei jedoch deutlich, dass die Ausarbeitung und Formulierung der kommunistischen Menschenrechtskonzeption besonders von außen induziert wurde; sie ist daher vor allem „eine Reaktion auf die zunehmende Kritik des Auslands an den politischen Repressionsmaßnahmen der chinesischen Regierung und insofern auch ein Ergebnis der veränderten innen- wie außenpolitischen Rahmenbedingungen.“ Den Ausgangspunkt haben der meisten chinesischen Beiträge über die Menschenrechte in der Kritik des Karl Marx an den Menschenrechten „als Rechte der egoistischen Bourgeoisie“. Demnach seien die Menschenrechte eine „machtvolle geistige Waffe der Bourgeoisie“ gegen den Feudalismus. Doch kämen die Menschenrechte nur scheinbar allen zu, da sie tatsächlich „allein der Anerkennung und dem Schutz der Rechte der Bourgeoisie“ dienen.²⁷³ Desweiteren vertrat Marx „die These der dialektischen Einheit von Rechten und Pflichten“, d.h. es könne keine Rechte ohne Pflichten und keine Pflichten ohne Rechte geben. Es verwundert daher nicht, dass die chinesische Führung immer wieder diese Einheit von Rechten und Pflichten betonte; nach deren Rechtsverständnis bedeutet diese Einheit, dass „die Freiheitsrechte nur unter dem Vorbehalt der Erfüllung der politischen Treuepflichten gewährt werden.“²⁷⁴

²⁷¹ Vgl. ders. S. 142.

²⁷² Vgl. ders. S. 148.

²⁷³ Vgl. ders. S. 153-155.

²⁷⁴ Vgl. ders. S. 160.

Trotz der verstärkten Auseinandersetzung um die Menschenrechte in der VR China sowie einiger Ansätze zu einer Verbesserung der Menschenrechte²⁷⁵ stößt das Bekenntnis der chinesischen Führung zur Rechtsstaatlichkeit immer noch auf unüberwindliche Schranken, wie dem Machtmonopol der KPCh sowie der politischen Abhängigkeit der chinesischen Justiz. Ohne fundamentale politische Reformen, d.h. der „Einführung einer Gewaltenteilung nach dem Muster moderner Verfassungsstaaten“, ist in der Volksrepublik keine grundlegende „Verbesserung des Rechtsschutzes gegenüber Eingriffen staatlicher Organe zu erwarten.“²⁷⁶ Dabei sind die Bedingungen für eine Einwirkung von außen auf China jedoch vergleichsweise ungünstig, da insbesondere einige klassische Hebel – wie etwa die Einschränkung von Militär- und Wirtschaftshilfe – im Falle der VR China erfolglos geblieben sind. Auch die politische Opposition innerhalb und außerhalb der Volksrepublik ist sich eher uneins über den möglichen Nutzen wirtschaftlicher Sanktionen oder über das Ausmaß der Zusammenarbeit mit der chinesischen Führung. Inwieweit die Reformen der chinesischen Wirtschaft jedoch zu Verbesserung der Menschenrechtslage in der VR China führen, ist ungewiß.²⁷⁷ Diese Fakten tragen somit auch in den USA entscheidend zur innenpolitischen Diskussion über die „richtige“ Menschenrechtspolitik gegenüber der Volksrepublik bei, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen werden soll.

4.4.2. Die Menschenrechtsdiskussion in den USA

Wie schon bereits im Vorfeld erwähnt, war die Chinapolitik der Administration unter Präsident Bush zu Beginn von dessen Amtszeit primär von zwei Überlegungen gekennzeichnet:

1. der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ziel der Integration der VR China in den Weltmärkten;
2. die strategische Zusammenarbeit zwischen der US-Regierung und der chinesischen Führung bei Konflikten in Südostasien sowie bei der Sicherung des weltweiten Friedens und der Stabilität in der asiatisch-pazifischen Region;

Präsident Bush lehnte dabei von Anfang an ab, die Meistbegünstigungsklausel als Druckmittel gegen China einzusetzen, da der MFN-Status die Basis für die normalen bilateralen Wirtschaftsbeziehungen sei. Während seines ersten Staatsbesuches in der Volksrepublik im Februar 1989 machte Bush somit das gute Verhältnis zwischen beiden Staaten zum Ausdruck. Zudem sollte seine erste offizielle Reise nach China auch als Zeichen dafür gewertet werden, dass „ihm persönlich sehr viel an einer harmonischen Zusammenarbeit mit China gelegen war.“²⁷⁸ Allerdings übte Bush während dieses Besuchs keinerlei offizielle Kritik an der Menschenrechtspolitik Chinas; kontroverse Diskussionen wurden dabei nur hinter verschlossenen Türen und unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt.

Der Kongress unterstützte bis dato im wesentlichen die Chinapolitik Bushs, da die große Mehrheit in

²⁷⁵ So hatte die chinesische Führung im September 1998 die Internationale Konvention über bürgerliche und politische Rechte unterzeichnet sowie sich im März 1999 zu einer „auf die Gesetze gestützten Regierung“ und zu einem „sozialistischen Rechtsstaat“ bekannt.

²⁷⁶ Vgl. Heilmann, Sebastian: Die Menschenrechtslage und die Perspektiven eines Rechtsstaates in China, in: China aktuell 06/1999, S. 587.

²⁷⁷ Vgl. ders. S. 589.

²⁷⁸ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 77.

beiden Häusern auf Bushs Erfahrung im Umgang mit der chinesischen Führung und seinen persönlichen Kenntnissen vertraute. Bis Juni 1989 fanden nur wenige Hearings statt, welche sich mit der Lage der Menschenrechte in der Volksrepublik befassten. Bis dahin verfolgte der Kongress den chinapolitischen Kurs der achtziger Jahre, der „darauf ausgerichtet war, Handel mit China zu betreiben, auf politischer Ebene und bei der Lösung von Problemen in Asien zusammenzuarbeiten, sowie den Wandel in China durch amerikanisches Engagement in den Bereichen Technologie und Wissenschaft voranzutreiben.“ Während der Hearings kamen die Menschenrechte dabei nur selten zur Sprache. Die Gründe hierfür lagen vor allem in der politischen Liberalisierung Chinas, welche die wirtschaftlichen Reformen in den achtziger Jahren mit sich brachten, darunter die „Entschärfung der staatlichen Kontrollen der Wissenschaften und Künste, die den Universitäten eine freiere Willensbildung ermöglichte“ und der „Abbau der gesellschaftlichen Kontrollmechanismen, wie der Nachbarschaftskomitees, Massenorganisationen und Zirkel zum Studium der marxistischen Lehren.“ Im täglichen Leben Chinas spielte die Ideologie nun eine geringere Rolle als noch zu Beginn der achtziger Jahre oder in der Ära Maos. Das wirtschaftliche Engagement des Westens sowie der Technologietransfer und die wissenschaftliche Zusammenarbeit förderten zudem auch den sozialen kulturellen Austausch und ermöglichte schließlich auch „die Penetration neuer Ideen und Werte in die chinesische Gesellschaft.“²⁷⁹

4.4.2.1. Die Reaktionen in den USA auf die Ereignisse von 1989

Die bislang schwerste Herausforderung für die Beziehungen zwischen den USA und der VR China waren die Studentendemonstrationen in China im Frühjahr 1989, die am 03./04. Juni 1989 in der blutigen Niederschlagung der Proteste durch das chinesische Militär kulminierten. Die gewaltsame Unterdrückung der Studentenproteste waren die bis dato schwerste Menschenrechtsverletzung, welche die chinesische Führung in den vergangenen zwanzig Jahren begangen hatte, und beeinflussten die Beziehungen zwischen beiden Staaten nachhaltig. Bush äußerte sich erstmals Anfang Mai 1989 öffentlich zu den Studentenprotesten in China. Ohne jedoch konkret auf die Lage in der Volksrepublik einzugehen, brachte der US-Präsident zum Ausdruck, dass die Vereinigten Staaten überall auf der Welt für Frieden und Freiheit eintreten und Reformen in diesem Sinne unterstützten. Allerdings plädierte er auch für Geduld und äußerte Verständnis für die chinesische Führung, auf die Forderungen der Studenten zurückhaltend zu reagieren. Dieses Statement Bushs stand dabei durchaus im Einklang mit seiner Chinapolitik und brachte dabei zwei Faktoren zum Ausdruck:

1. Unterstützung für Frieden, Freiheit und Demokratie überall auf der Welt;
2. die Unsicherheit der USA über die studentischen Ziele, wobei Bush sich nicht mit den Studenten solidarisieren und auch die chinesische Führung verprellen wollte.

Die US-Regierung betrachtete die Studentenproteste somit als innerchinesische Angelegenheit und verfolgte auch weiterhin das Ziel einer langfristigen wirtschaftlichen und strategischen Zusammenarbeit mit der Volksrepublik.²⁸⁰

²⁷⁹ Vgl. ders. S. 84.

²⁸⁰ Vgl. ders. S. 86/87.

Der Kongress befasste sich erstmals am 04. Mai 1989 mit den Studentenprotesten in China und den möglichen Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und der Volksrepublik. Dabei waren die Meinungen zu diesem Thema durchaus kontrovers. Der *Acting Deputy Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs*, Richard Williams, wies dabei auf die Verbesserungen auf dem Gebiet der Menschenrechte hin, darunter auch eine größere Toleranz gegenüber der Religion und vereinfachten Immigrationskontrollen. Der Chinaexperte Harry Harding betonte, dass die anhaltende ökonomische Krise in China – ausgelöst durch die anhaltende Rezession und die fortschreitende Inflation – auch zu einer verschärften politischen Kontrolle der Wirtschaft führen könne. Der chinesische Harvard-Student und spätere Repräsentant der IFCSS Pei Minxin vertrat jedoch die Ansicht, dass der zurückhaltende Kurs der chinesischen Führung kein Anzeichen dafür sei, „eine einvernehmliche Lösung mit den Studenten zu suchen, sondern eine Verzögerungstaktik mit dem Ziel, die Studenten bis nach der Visite des sowjetischen Staatschefs Gorbatschow zu besänftigen, um dann die Demonstrationen niederzuschlagen.“ Die Diskussion im Kongress macht jedoch zwei unterschiedliche Strömungen deutlich. Während die eine sich in vorsichtiger Zurückhaltung gegenüber der Lage in China übte und den Kurs von Präsident Bush unterstützte, stellte sich die zweite Seite gegen die Politik des Präsidenten und forderte nachhaltig die Einhaltung der Menschenrechte sowie das Einlenken der chinesischen Führung bezüglich der studentischen Forderungen. Beide Gruppierungen wurden von einer Vielzahl akademischer Wissenschaftler, politischer Experten und Interessengruppen unterstützt. Somit wurde eine weitaus kontroverse Diskussion über die Stellung der Menschenrechte in den Beziehungen zur Volksrepublik eröffnet.²⁸¹

Als die chinesischen Regierungsstellen Ende Mai 1989 alle Kontakte nach außen kappten, wuchs in den USA die Befürchtung, dass die Lage in China eskalieren würde. In einem Gespräch am 24. Mai 1989 begründete der Nationale Sicherheitsberater, General Brent Scowcroft, diese Sorge damit, dass „keine Regierung der Welt den Gesichtsverlust ertragen könne, dass Demonstranten über Wochen hinweg den prominentesten Platz des Landes besetzt halten.“²⁸² Die erste offizielle Reaktion auf die Ereignisse in China erfolgte jedoch erst am 03. Juni 1989, als US-Außenminister James Baker in einem Fernsehinterview die „exzessive Gewaltanwendung“ der chinesischen Führung beklagte, jedoch vor übereilten Schritten zur Beendigung der militärischen und technologischen Zusammenarbeit warnte. Im Kongress zeichnete sich allerdings bereits früher eine mehrheitliche Haltung dafür ab, wesentlich schärfere Reaktionen zu zeigen. So drängten beispielsweise der konservative republikanische Senator Jesse Helms und der liberal geltende demokratische Abgeordnete Stephen J. Solarez auf eine unverzügliche Einstellung der Waffenverkäufe und dem Transfer von High-Tech in die Volksrepublik. Bush entschied sich jedoch nur für begrenzte Maßnahmen gegenüber China und rief gleichzeitig die Öffentlichkeit in den USA dazu auf, die Reaktionen nicht zu überstürzen, da auch die langfristigen Zielsetzungen der USA in deren Antwort auf die gravierenden Menschenrechtsverletzungen in den USA einfließen müssten. In einer kurzfristig einberufenen und äußerst knapp gehaltenen Pressekonferenz am

²⁸¹ Vgl. ders. S. 90-92.

²⁸² Vgl. ders. S. 92.

05. Juni 1989 gab Bush bekannt, dass er als Antwort auf das gewaltsame Vorgehen der chinesischen Militärs vier Schritte angeordnet habe:

1. die Aussetzung aller Waffenexporte auf Regierungsebene sowie aller kommerziellen Waffenverkäufe in die VR China;
2. die Aussetzung von Begegnungen zwischen chinesischen und US-Militärs;
3. die Aufenthaltsverlängerung für chinesische Studenten in den Vereinigten Staaten;
4. die Überprüfung „anderer Aspekte der bilateralen Beziehungen, falls sich die Situation in China weiter verschlechtern sollte.

Darüber hinaus sagte Bush humanitäre und medizinische Hilfe durch das Rote Kreuz für jene zu, die während des Einsatzes verwundet wurden. Er betonte dabei, dass die Verhängung von militärischen Sanktionen eine symbolische Maßnahme seien, die sich gegen die Volksbefreiungsarmee „als Akteurin der Niederschlagung richtet“. Von Wirtschaftssanktionen nahm der Präsident allerdings ausdrücklich Abstand, „da diese nach seiner Auffassung dem chinesischen Volk schaden könnten.“²⁸³

Der Kongress unterstützte zunächst mit großer Mehrheit die behutsame Reaktion des Präsidenten gegenüber China und hatte noch im Juni 1989 dem Sanktionspaket des Weißen Hauses zugestimmt. In der Folgezeit begann die Unterstützung für die Politik des Präsidenten jedoch zunehmend zu bröckeln und löste schließlich eine Lawine von Kritik aus, welche die restliche Amtszeit Bushs andauern sollte. Die Gründe dafür waren recht vielfältig. So wurden die Hoffnungen der Abgeordneten zunehmend enttäuscht, dass die chinesische Führung durch die Haltung Zugeständnisse Bushs ebenfalls zu Zugeständnissen im Bereich der Menschenrechte bereit sei, was jedoch nicht der Fall war. Durch die weiter abwartende Haltung Bushs wuchs vielmehr die Empörung im Kongress und ließ die Forderungen nach schärferen Maßnahmen immer deutlicher werden. Ende Juni verabschiedete das Repräsentantenhaus ein eigenständiges Sanktionspaket, dass u.a. auch ein Ausfuhrverbot für Polizeirüstungsgüter und die Suspendierung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Atomenergie. Allerdings wurden diese Sanktionen mit der Klausel versehen, dass der Präsident einzelne Maßnahmen jederzeit im nationalen Interesse wieder aufheben könne.²⁸⁴ Die Haltung Bushs bot dem Kongress – insbesondere den Abgeordneten der Demokratischen Partei – zwei Schwachstellen der Chinapolitik für ihre Zwecke zu nutzen. Einerseits blieben die erwarteten Erfolge in der Politik des Präsidenten aus, wodurch nun die Zweifel an Bush richtiger Einschätzung der Lage in China wuchsen und den Demokraten somit den Anlass gaben, sich außenpolitisch zu profilieren und einen Kurswechsel in der US-Chinapolitik zu fordern. Zum anderen machte der Kongress damit auch seinen Machtanspruch auf mehr Mitgestaltung bei der US-Außenpolitik deutlich. Der politische Preis, welcher „für die Konfrontation mit dem Präsidenten gezahlt werden mußte, war denkbar klein, der politische Gewinn aber groß.“²⁸⁵

²⁸³ Vgl. Feege, Anja: Internationale Reaktionen auf dem 4. Juni in der VR China. Zwischen Solidarisierung, Schweigen und Sanktionen (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 207). Hamburg 1992, S. 54/55.

²⁸⁴ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 100/101.

²⁸⁵ Vgl. ders. S. 102.

4.4.2.2. Die Debatte um die Menschenrechte in den neunziger Jahren

Die Lage der Menschenrechte in der VR China wurde erst gegen Ende der achtziger Jahre zu einem vorherrschenden Thema in der Chinapolitik der Vereinigten Staaten. Selbst unter Präsident Carter hatten die Menschenrechte in den Beziehungen zu China keine große Rolle gespielt; unter Reagan entfielen solche Erwägungen sogar ganz, da die Menschenrechte bis 1989 hinter der strategischen Bedeutung der bilateralen Beziehungen zwischen den USA und der Volksrepublik zurückstanden. Erst mit der Verringerung der strategischen Rolle im Konflikt mit der Sowjetunion und der steigenden Aufmerksamkeit gesellschaftlicher Gruppierungen für die Chinapolitik rückten die Menschenrechte verstärkt in den Mittelpunkt. Seit Dezember 1990 fand zwischen den Regierungen beider Staaten ein Dialog über die Menschenrechtssituation im „Reich der Mitte“ statt. Zwar verliefen diese Gespräche eher erfolglos, doch boten sie der US-Administration die Gelegenheit, ihre Besorgnis über die mangelnde Beachtung der Menschenrechte in der Volksrepublik zu äußern. Dies hatte zumindest dahingehend Erfolg, als dass die chinesische Regierung einzelne politische Gefangene freiließ und „mit dem Dialog implizit die Menschenrechtsfrage als festen Teil der amerikanisch-chinesischen Beziehung“ anerkannte.²⁸⁶

Nach dem Ende des Kalten Krieges hielt US-Präsident Bush jedoch auch weiterhin an der Strategie des „constructive engagement“ fest, da die VR China – so seine Argumentation – ein zu wichtiger und mächtiger Akteur in der internationalen Politik sei, um isoliert zu werden. Desweiteren sei das Konzept der „peaceful evolution“ (als Umschreibung für eine innenpolitische Demokratisierung Chinas) viel geeigneter als politischer Druck, um die Menschenrechtslage in der Volksrepublik zu verbessern. So würde zum Beispiel ein Ausbau der Handelsbeziehungen zu mehr bilateralen Joint Ventures und Direktinvestitionen der USA führen. Diese Unternehmen würden wiederum auch immer US-Werte nach China exportieren; ein „US-Konzern, der seinen chinesischen Arbeitskräften das Recht auf Versammlungsfreiheit zugestehe, könne unter Umständen mehr bewirken, als die offene Proteste von *amnesty international* oder ausländische Regierungen vermögen.“ Bush suggerierte damit, dass seine Langzeitstrategie ausschließlich Vorteile habe und die Menschenrechtslage in der Volksrepublik verbessern würde, ohne die sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen der USA gegenüber China zu gefährden.²⁸⁷

Zwischen 1990 und dem Ende der Amtszeit Bushs verstärkte sich jedoch zunehmend der Disput zwischen dem Kongress und der Administration über die richtige Chinapolitik der Vereinigten Staaten, insbesondere in Bezug auf die Lage der Menschenrechte in China. Ein Konsens zwischen Regierung und Legislative war in weite Ferne gerückt. Samuel Gejdenson vom *House Committee on Foreign Policy* kritisierte Bush vor allem dahingehend, dass dieser die Ideale der USA von Freiheit und Demokratie zugunsten kurzfristiger wirtschaftlicher und strategischer Vorteile aufgegeben habe. Da die Verfassung dem Kongress jedoch nur ein bedingtes Mitspracherecht bei der Gestaltung der US-Außenpoli-

²⁸⁶ Vgl. Rudolf, Peter: Menschenrechte und Meistbegünstigung. S. 210/211.

²⁸⁷ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 108.

tik gewährt und der Präsident auf sein Veto vertrauen kann, entwickelten Repräsentantenhaus und Senat parallel zur Chinapolitik Bushs Aktionen und Maßnahmen, welche die Aktionen des Präsidenten unterminierten. Dazu zählt z.B. das Bestreben einzelner Senatoren und Abgeordneter, den MFN-Status der Volksrepublik an Fortschritte auf dem Gebiet der Menschenrechte zu knüpfen.²⁸⁸ Allerdings ist der Konfrontationskurs zwischen Administration und Kongress auch nicht besonders verwunderlich, da durch die nahezu unvereinbaren Standpunkte beider Seiten ein Kompromiss im Sinne einer einheitlichen und effektiven Chinapolitik der USA nicht möglich war. US-Präsident Bush beschränkte sich dabei auf seine Überzeugung, dass nur wirtschaftliche Veränderungen entsprechende Wirkungen auf das politische System Chinas hätten, während der Kongress weiterhin härtere Maßnahmen gegen die chinesische Führung durchzusetzen, um diese zu einer Verbesserung der Menschenrechte in der VR China zu bewegen. Desweiteren zeigte sich Bush im Laufe der Zeit auch zunehmend enttäuscht vom Verhalten des Kongresses und fühlte sich von vielen Abgeordneten im Stich gelassen. Zudem suchten vor allem die Demokraten das gestiegene internationale Renommé Bushs nach dem Golfkrieg innenpolitisch zu zerstören, indem sie die Chinapolitik der Administration hintertrieben und jeglicher Zusammenarbeit mit dem Präsidenten auswichen. Hinzu kam schließlich auch die Tatsache, dass der Kongress mit seinen Forderungen nach härteren Maßnahmen gegen China auf dem Gebiet der Menschenrechte auch die breite Öffentlichkeit und die Medien hinter sich hatte, während Bush – bis auf einige prominente Chinaforscher – keine Unterstützung für seinen chinapolitischen Kurs gewinnen konnte. Bush resignierte schließlich vor der Übermacht der Demokraten, der Medien und der Öffentlichkeit und trug selbst entscheidend dazu bei, dass der Kongress die aktive Rolle bei der Formulierung der Menschenrechtspolitik gegenüber China einnahm. Dies verstärkte zudem auch den öffentlichen Eindruck, dass sich die Regierung Bush nicht genügend für die Menschenrechte in der Volksrepublik einsetze, sondern angesichts der wirtschaftlichen und strategischen Bedeutung Chinas die Menschenrechtsverletzungen der chinesischen Führung in Kauf nehme. Allerdings vertraute Bush bis zum Ende seiner Amtszeit darauf, dass eine langfristige gesellschaftliche Erneuerung vor allem durch den wirtschaftlichen Wandel vom Kommunismus zum Kapitalismus erreicht werden würde. Die einzelnen Erfolge der Regierung auf diesem Gebiet waren jedoch weniger spektakulär und mediengerecht, als die Forderungen des Kongresses, zahlreicher Interessengruppen und großer Teile der US-Öffentlichkeit nach unmittelbaren und weitreichenden Erfolgen für die chinesische Bevölkerung.²⁸⁹

Mit dem Amtsantritt Bill Clintons als US-Präsident im Jahre 1992 schien sich jedoch zunächst ein Kurswechsel in der Chinapolitik der Administration abzuzeichnen. Bereits während des Wahlkampfes hielt Clinton seinem Amtsvorgänger vor, dass dessen Strategie des „constructive engagement“ weder einen politischen Gefangenen aus den chinesischen Gefängnissen befreit habe, noch den buddhistischen Mönchen Tibets zu mehr Glaubensfreiheit verholfen habe. Nur politischer Druck – so Clinton – könne die chinesische Regierung zu Zugeständnissen in der Menschenrechtsfrage bewegen. Diesen Druck wollte Clinton durch eine Konditionierung der Meistbegünstigungsklausel ausüben. Als Clinton

²⁸⁸ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 119/120.

²⁸⁹ Vgl. ders. S. 122/123.

jedoch im Mai 1994 das Scheitern dieser Politik eingestehen musste, schloss er sich nun zunehmend der Position Bushs an und bediente sich in der Folgezeit auch im wesentlichen der Argumente seines Amtsvorgängers. Allerdings konnte auch nicht darüber hinweg gesehen werden, dass die Wahrung der Menschenrechte als außenpolitische Zielsetzung an Bedeutung verloren hatte. Clinton musste bereits zu Beginn seiner Amtszeit erkennen, dass nationale Interessen oft nicht parallel zueinander verfolgt werden können, sondern dass Prioritäten formuliert werden mussten. Allerdings wurde Clinton vor allem dafür kritisiert, dass er die vor seiner Amtszeit definierten Prioritäten im Mai 1994 auf den Kopf stellte und somit seine Wähler getäuscht habe. Vielmehr bevorzugte Clinton nun eine leise Einflussnahme auf China und setzte sich somit ab 1994 der Konfrontation mit dem republikanisch dominierten Kongress aus, der nun – im Gegensatz zum republikanischen Präsidenten Bush – eine härtere Gangart in bezug auf Chinas Menschenrechtspraxis forderte.²⁹⁰

Allerdings stellte sich nicht nur der Kongress gegen die Chinapolitik der Administration; auch zahlreiche Menschenrechtsorganisationen in den USA forderten härtere Maßnahmen gegen die chinesische Führung und verlangten von der US-Regierung ein stärkeres Eintreten für die Menschenrechte und politische Reformen in der Volksrepublik. Zu den wichtigsten Organisationen, die nach 1989 auf der politischen Bühne aktiv wurden und teilweise ein intensives Lobbying für ihre Ziele im Kongress betrieben, zählten u.a. *Human Rights Watch/Asia Watch*, *amnesty international (ai)*, das *Lawyers Committee für Human Rights*, das *Puebla Institute*, *Freedom House*, die *International League for Human Rights* und der *Democracy for China Fund*. Vor allem nach der Niederschlagung der Demokratiebewegung im Juni 1989 war die Arbeit der Menschenrechtsorganisationen besonders umfangreich. Dabei sammelten diese Organisationen ausführliche Informationen über die Anzahl der Verhaftungen, der Prozesse, der Urteile sowie der Bedingungen in den Gefängnissen und Arbeitslagern. Daraus leiteten sie wiederum Forderungen an die Volksrepublik ab, welche in die Chinapolitik der Vereinigten Staaten einfließen sollten. Darin fanden sich implizit auch Maßnahmen, welche „China zu einer Rückkehr zum Reformkurs und einer Fortsetzung der Modernisierung des gesellschaftlichen Systems“ bewegen sollten. Diese Ziele untermauerten die Menschenrechtsgruppen durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit sowie durch Fürsprecher und Experten in den verschiedenen Gremien.²⁹¹

amnesty international befasste sich dabei bei seinen vielfältigen internationalen Aufgaben auch mit der Menschenrechtsslage in der VR China und der Situation der politischen Gefangenen in den chinesischen Haftanstalten. In seinem Jahresbericht von 1999 stellte *ai* fest, dass die chinesische Führung im Rahmen der Besuche von US-Präsident Bill Clinton sowie der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, nur begrenzt zu einer Diskussion über die Menschenrechte bereit war. Zudem berichtete *ai*, dass auch weiterhin schwere Menschenrechtsverletzungen in China stattfanden. Dazu zählten u.a.:

²⁹⁰ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 108/109.

²⁹¹ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 123/124.

- ⌚ das massive Vorgehen chinesischer Behörden gegen vermeintliche Nationalisten der ethnischen Minderheit der Uiguren und regierungsunabhängige moslemische Führer sowie willkürliche Festnahmen in der Autonomen Region Xinjiang;
- ⌚ massive Repressionen seitens der Behörden gegen Nationalisten und Buddhisten in Tibet;
- ⌚ die Verhaftung Hunderter Menschen aus politischen Gründen, bei denen es sich vielfach um gewaltlose politische Gefangene handelte, die ohne oder nach einem unfairen Prozess im Gefängnis saßen;
- ⌚ die Inhaftierung von Personen, welche sich für die Rechte der Arbeitnehmer oder für demokratische Reformen eingesetzt hatten, nachdem sie versuchten, die *Chinesische Demokratische Partei (CPP)* amtlich registrieren zu lassen;
- ⌚ die erneute Verhaftung prominenter Dissidenten wegen „versuchten Umsturzes der Staatsmacht“ sowie deren Verurteilung zu langen Freiheitsstrafen bzw. zu „Umerziehung durch Arbeit“;
- ⌚ die Verhaftung, Mißhandlung und Schikanierung von Angehörigen nicht zugelassener christlicher Gruppierungen;
- ⌚ die wiederholte Verhängung von Todesstrafen;
- ⌚ wiederholte Berichte über Folter und Mißhandlungen in chinesischen Gefängnissen, die mehrfach zum Tode führten sowie über unzureichende medizinische Versorgung und Gefängnis-kost.²⁹²

Im Vergleich zu anderen Menschenrechtsgruppen war *amnesty international* allerdings nicht besonders stark in den Vordergrund getreten und forderte lediglich die US-Regierung auf, sich verstärkt für die Menschenrechte in der VR China einzusetzen. Die Diskussion wurde jedoch meist von anderen Gruppen dominiert.

Gemessen an der Präsenz in der Öffentlichkeit und dem Einfluss im Kongress hat die Organisation *Human Rights Watch* die erfolgreichste Lobbyarbeit bei der Durchsetzung ihrer Ziele auf dem Gebiet der Menschenrechte geleistet. Allein während der Amtszeit Bushs hatte *Human Rights Watch* und deren Unterorganisation *Asia Watch* über 30 Berichte über die Menschenrechtslage in China veröffentlicht, welche die gesamte Bandbreite der chinarelevanten Themen in den USA abdeckten. Dazu zählten u.a. „die Verhaftung und Verurteilung von Dissidenten und Reformaktivisten; Prozesse gegen Demonstranten; Mißhandlung von Gefangenen; Verfolgung und Unterdrückung religiöser Gruppen; Strafarbeit in den Gefängnissen“ sowie Repressionen in China nach dem Juni 1989. Darüber hinaus verfolgte *Human Rights Watch* aber auch die Entwicklung in Tibet und Taiwan. Zusätzlich zu den Veröffentlichungen, welche den politischen Entscheidungsträgern in Washington als Informationsquelle dienten, allein zwischen 1989 und 1992 bei 15 Hearings im Kongress gehört.²⁹³

²⁹² Vgl. *amnesty international*: Jahresbericht 1999.

²⁹³ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 128/129.

Human Rights Watch wurde im Jahre 1978 als *Helsinki Watch* gegründet; in den folgenden Jahren entstanden zudem verschiedene Unterorganisationen, darunter *Africa Watch*, *America Watch* oder *Asia Watch*. Desweiteren ist *Human Rights Watch* eine regierungsunabhängige Organisation, die sich aus privaten Mitteln und von anderen internationalen Vereinigungen trägt, und mittlerweile über 100 Staaten umfaßt. Zur allgemeinen Arbeit der Menschenrechtsorganisation zählen die Presseinformationen über die Lage der Menschenrechte in allen Erdteilen und in einzelnen Staaten, Informationen an Kirchen, religiöse Gruppen und Hilfsorganisationen, darunter auch das Internationale Rote Kreuz sowie Daten und Fakten an politische Entscheidungsträger durch die Berichte von Augenzeugen, Interviews, Expertengespräche und Stellungnahmen von Wissenschaftlern, Regierungsvertretern und Oppositionspolitikern in den jeweiligen Ländern. Darüber hinaus informiert *Human Rights Watch* auch einige Professoren, Universitäten und Bibliotheken in den Vereinigten Staaten über die politische und gesellschaftliche Entwicklung in einigen Ländern. Das Hauptziel der Organisation in den USA darin, dass die Menschenrechte eine entscheidende Rolle in der US-Außenpolitik spielen sollte; alle Aufgaben von *Human Rights Watch* sollten daher dieses Ziel unterstützen. Seit 1989 bezog die Menschenrechtsorganisation massiv Stellung gegen die Menschenrechtspolitik der Administrationen unter Bush und Clinton. Dabei trat *Human Rights Watch* auch wiederholt für eine Kopplung des MFN-Status Chinas an Fortschritte bei den Menschenrechten in der VR China. Durch seine Recherchen gelangte *Human Rights Watch* zu der Erkenntnis, dass sich die Lage der Menschenrechte – im Gegensatz zu den Erläuterungen Bushs – verschlechtert habe und dass die chinesische Führung „nur durch Druck bzw. im Vorfeld wichtiger chinarelevanter Entscheidungen in den USA zu Konzessionen und Fortschritten bereit sei.“²⁹⁴ Mike Jendrzeczyk, *Washington Director* der *Asia Division* von *Human Rights Watch* kritisierte zudem die US-Regierung in einem Hearing Anfang 1999, dass diese bislang keine einheitliche Strategie verfolge, um die chinesische Führung zu einer Verbesserung der Menschenrechtsslage in der Volksrepublik zu bewegen. Konkret forderte Jendrzeczyk die Administration dazu auf, eine umfassende Strategie entwickeln sowie mit den Regierungen anderer Staaten und den Nichtregierungsorganisationen (*NGO's*) die chinesische Regierung dazu zu bewegen, eine umfassende Reform des chinesischen Rechtswesens durchzuführen, um das Vertrauen der chinesischen Bürger in ihr Rechtssystem wieder zu erhöhen. Desweiteren sollten die USA gemeinsam mit anderen Staaten und Nichtregierungsorganisationen die Führung Chinas dazu bewegen, Gerichtsprozesse für ausländische Beobachter – darunter internationale Juristen, Diplomaten und die ausländische Presse – öffentlich zu machen.²⁹⁵

Neben *amnesty international* und *Human Rights Watch* engagierten sich noch zahlreiche andere Organisationen für die Menschenrechte in der VR China. So propagierte der *Democracy for China Fund* die rasche Umwandlung der chinesischen Gesellschaft in einen demokratischen Staat. Die sukzessive Freilassung politischer Gefangener sah der *Fund* jedoch nicht als Rückkehr der chinesischen Führung zum Reformkurs, sondern als politisches Druckmittel gegenüber den Vereinigten Staaten, die für die

²⁹⁴ Vgl. ders. S. 129/130.

²⁹⁵ Vgl. House Committee on International Relations: „Human Rights in China“, Hearing vom 20.01.1999.

Freilassung weitere Zugeständnisse machen musste. Daher setzte sich der *Fund* für eine härtere Gangart der USA gegenüber China ein, darunter auch der Konditionierung der Meistbegünstigungsklausel. Die *International League for Human Rights* kritisierte ebenfalls scharf die Chinapolitik der USA und notierte zudem zwei unterschiedliche Politikansätze in den Vereinigten Staaten: zum einen die Forderungen des Kongresses nach härteren Maßnahmen gegenüber China und zum anderen die eher zurückhaltende Haltung der Administration. Daher forderte die *International League for Human Rights* einen breiten Konsens zwischen der Administration und dem Kongress sowie eine Verschärfung des Drucks der USA auf China.²⁹⁶ Andere Menschenrechtsgruppen wie das katholische *Puebla Institute* setzten sich für das Schicksal bestimmter Gruppen in der Volksrepublik ein, wie etwa für die katholische Minderheit und deren Probleme. So legte *Puebla* dem Kongress Listen von in China verfolgten Katholiken vor und vertrat die Ansicht, dass die freie Religionsausübung in den Sonderwirtschaftszonen Chinas ebenso wenig möglich sei, wie in den rückständigen Provinzen, und dass die religiöse Verfolgung nach 1989 sogar noch zugenommen habe. Aus dieser Erkenntnis heraus forderte *Puebla* die USA dazu auf, die chinesische Regierung zur Freilassung aller politischen und religiösen Gefangenen aufzufordern. Dieses Ziel sollte auch durch wirtschaftliche Druckmittel, darunter die Konditionierung der Meistbegünstigungsklausel.²⁹⁷

Eine Ausnahme unter den Kritikern der Chinapolitik der US-Regierung bildete jedoch die 1941 gegründete Menschenrechtsorganisation *Freedom House*, die sich mit der Menschenrechtssituation in vielen Teilen der Welt befasst. Das Engagement der Organisation umfaßt dabei vor allem Osteuropa, Afrika, Lateinamerika und China. Ihre Öffentlichkeitsarbeit betreibt *Freedom House* vor allem durch regelmäßige Beiträge in Zeitschriften und Zeitungen wie dem *Wall Street Journal*, der *Washington Post*, der *New York Times*, *Foreign Affairs* oder *The Economist* sowie bei den Fernsehsendern *CNN* und *ABC*. In bezug auf China forderte *Freedom House* die USA dazu auf, die chinesische Führung dazu zu veranlassen, die Repressionen gegenüber der chinesischen Bevölkerung durch Polizei und Militär zu beenden. Desweiteren sollten die USA die kulturellen, wissenschaftlichen und künstlerischen Kontakt- und Austauschprogramme fortsetzen und ausweiten. Die wirtschaftlichen Beziehungen zu China sollten ebenfalls nicht abgebrochen werden; der positive Einfluss der westlichen Kultur auf den Modernisierungsprozess der Volksrepublik fortgesetzt werden. Allerdings sind die Forderungen des *Freedom House* im Vergleich zu anderen Menschenrechtsorganisationen eher moderat und insofern nicht repräsentativ, da die meisten die Chinapolitik des Präsidenten scharf kritisierten und sich mit den Forderungen zahlreicher Kongressabgeordneter nach härteren Maßnahmen solidarisierten.²⁹⁸

Die Forderungen der Menschenrechtsorganisationen spiegelten sich jedoch auch in der Chinapolitik der USA wider, da diese der Volksrepublik konkret Menschenrechtsverletzungen in folgenden Bereichen vorwarf:

²⁹⁶ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 125/126.

²⁹⁷ Vgl. ders. S. 124.

Vgl. Prepared Testimony of Nina Shea, Director, Puebla Program On Religious Freedom – Freedom House im Rahmen eines Hearings vor dem House Committee on International Relations, Subcommittee on International Operations and Human Rights am 18.06.1996.

²⁹⁸ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 127/128.

- ⌚ Politische Verfolgung: Tausende Menschen verbüßen langjährige Haftstrafen, da sie ihre politische Meinung offen geäußert haben, darunter Anhänger der Demokratiebewegung, tibetische Unabhängigkeitsaktivisten sowie Mongolen, die mehr kulturelle Autonomie fordern.
- ⌚ Unterdrückung von Glaubensfreiheit: vor allem Christen und tibetische Mönche werden an einer freien Religionsausübung gehindert und oftmals zu Gefängnisstrafen verurteilt; Gebetsstätten wie Tempel und Klöster wurden oftmals zerstört.
- ⌚ Mangelnde Rechtskultur: die chinesischen Gerichte gewährleisteten keine fairen Verfahren während Angeklagte von Sicherheitskräften gefoltert und ohne Prozess auf unbestimmte Zeit in sogenannten „Arbeits- und Umerziehungslagern“ inhaftiert werden. Generell sei keine Unabhängigkeit der Justiz gewährleistet.
- ⌚ Verhängung der Todesstrafe: *amnesty international* kritisiert, dass in China bei außerordentlich vielen Vergehen – darunter auch weniger schwere – die Todesstrafe verhängt werden.
- ⌚ Zwangsmaßnahmen zur Geburtenkontrolle: obwohl die chinesische Zentralregierung diese Praktiken ablehnt, werden vor allem von lokalen Behörden im ländlichen Bereich noch immer Zwangssterilisierungen und -abtreibungen abgeordnet.

Daneben kritisieren die USA vor allem auch das Fehlen eines Streikrechts in China, die Diskriminierung Homosexueller, eugenische Maßnahmen, das Fehlen eines Rechts auf freie Wohnsitzwahl und Reisefreiheit sowie Eingriffe in die Pressefreiheit und Einschüchterungsversuche gegen ausländische Journalisten. Schließlich kritisierten die Vereinigten Staaten – allerdings primär aus wirtschaftlichen Gründen – gegen die Produktion von Exportgütern in Haftanstalten und Arbeitslagern. Das weitaus populärste Thema in den US-Medien war jedoch der Umgang der chinesischen Führung mit Dissidenten, da dieser als besonderer Gradmesser für Chinas Kooperationsbereitschaft angesehen wird.²⁹⁹

Selbst wenn man die besondere Stellung Chinas als Entwicklungsland und die asiatische Sichtweise der Menschenrechte berücksichtigt, werden die Menschenrechte in der VR China gravierend verletzt. Nachdem sich die Meistbegünstigungsklausel als politisches Druckmittel zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation in China als unwirksam erwiesen hat, fehlt es den USA jedoch an konkreten Ideen, wie die Menschenrechtspraxis der chinesischen Führung am effektivsten beeinflusst werden kann. Die Menschenrechtspolitik der USA beschränkt sich somit weitgehend auf die Fortführung des bereits existierenden Dialogs mit der Volksrepublik sowie das Streben nach der Gründung einer bilateralen Menschenrechtskommission. Dabei sollte die US-Administration klar definieren, in welchen Bereichen sie konkrete Fortschritte erwarte, darunter zum Beispiel den ungehinderten Zugang des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zu den Gefängnissen in China. Zudem würden auch großzügige Einwanderungsbestimmungen für chinesische Staatsangehörige dazu beitragen, dass diese nicht in die Volksrepublik zurückkehren müssen, wo sie möglicherweise politischer Verfolgung ausgesetzt sind. Von diesen Maßnahmen abgesehen, wird sich in den USA allerdings auf absehbare Zeit die Ansicht

²⁹⁹ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 125/126.

durchsetzen, dass die Menschenrechte in der Chinapolitik lediglich eine zweitrangige Rolle spielen werden.³⁰⁰

4.4.2.3. Die USA und die Tibet-Frage

Über lange Zeit war die Tibet-Frage von der internationalen Staatengemeinschaft als „innere Angelegenheit“ Chinas angesehen worden, doch rückte Tibet in den letzten Jahren verstärkt in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit. Dies hatte vor allem vier Ursachen:

1. das Auftreten von Nationalitätenkonflikten seit dem Zerfall der Sowjetunion und anderer sozialistischer Vielvölkerstaaten und die damit verbundene Aufmerksamkeit für solche Konflikte;
2. die Öffnung Tibets für Touristen und die Medien aus dem Ausland, wodurch sich seit 1987 der wachsende tibetische Widerstand vor der Weltöffentlichkeit nicht mehr verbergen ließ;
3. die blutige Niederschlagung der Studentendemonstrationen in China im Juni 1989, die der chinesischen Regierung nicht nur weltweites Ansehen kostete, sondern auch ihren repressiven Charakter nochmals verdeutlichte;
4. die Verleihung des Friedensnobelpreises an den Dalai Lama im Jahre 1989 sowie „dessen friedfertiges und glaubhaftes Auftreten.“³⁰¹

Bis Ende der sechziger Jahre hatten die USA das Bestreben Tibets nach innenpolitischer Selbstverwaltung unterstützt. Mit der bilateralen Annäherung zwischen den Vereinigten Staaten und China zu Beginn der siebziger Jahre sank jedoch die Bereitschaft der US-Regierung, sich für eine Autonomie Tibets oder sogar dessen Unabhängigkeit einzusetzen. Erst in den achtziger Jahren wurde die Tibet-Frage in den USA wieder zu einem innen- und außenpolitischen Thema, was nicht zuletzt auf das geschickte Auftreten des Dalai Lama zurückzuführen ist, der sich zahlreiche Sympathien und Unterstützung beim Kongress sowie in der Menschenrechtsbewegung einbrachte. Zudem kam es im März 1989 zu einer größeren Protestaktion in der tibetischen Hauptstadt Lhasa, welche von der chinesischen Regierung jedoch mit Waffengewalt niedergeschlagen wurde. Dabei kamen zwölf Menschen ums Leben, über 100 Demonstranten wurden verletzt und rund 300 verhaftet.³⁰² Desweiteren wurde über Tibet der Ausnahmezustand verhängt und erst im Jahre 1990 wieder aufgehoben. Im gleichen Jahr kamen allerdings erneute Vorwürfe gegen die von China eingesetzten und kontrollierten Lokalbehörden auf, als die Menschenrechtsorganisationen *Asia Watch* über Folter, Repression und eine große Zahl politischer Gefangener berichtete. Jedoch waren die Meinungen darüber gespalten. So bestritt die US-Regierung keineswegs die Probleme bei der Religionsausübung der Tibeter, doch wies sie gleichzeitig auf die Fortschritte in den vergangenen Jahren sowie die Zugeständnisse der chinesischen Regierung hin.³⁰³

³⁰⁰ Vgl. ders. S. 127.

³⁰¹ Vgl. Heberer, Thomas: Die Tibet-Frage als Problem der internationalen Politik, in: Aussenpolitik 03/1995, S. 299.

³⁰² Vgl. Guangqiu Xu: The United States and the Tibet Issue, in: Asian Survey, Volume 37, No. 11, November 1997, S. 1070.

³⁰³ Vgl. Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. S. 148/149.

Die Meinungen hinsichtlich der Situation in Tibet blieben jedoch gespalten. Während die eine Seite Fortschritte erkannt haben wollte, sprach die andere Seite von Rückschritten. Menschenrechtsorganisationen wie *amnesty international* oder *Human Rights Watch* kritisierten immer wieder die Verletzungen der freien Religionsausübung, die Folter und Mißhandlungen in tibetischen Gefängnissen sowie der Versuch Chinas, durch eine geplante Umsiedlung den Tibetern die angestammte Heimat zu nehmen. Die IFCSS wies zudem auf die schwierigen Lebensbedingungen in Tibet hin, da die lokale Verwaltung größtenteils in chinesischer Hand sei, was die Durchsetzung von Maßnahmen gegen die tibetische Bevölkerung erleichtere. Der Kongress wurde durch diese Berichte alarmiert und forderte zu Beginn der neunziger Jahre, dass Fortschritte bei den Menschenrechten in Tibet zukünftig eine Bedingung für die jährliche Gewährung der Meistbegünstigungsklausel sein sollten. Obwohl sich der Kongress damit nicht gegen die eher zögerliche und passive Politik von Präsident Bush nicht durchsetzen konnte, setzte er damit jedoch ein Zeichen dafür, dass die überwiegende Mehrheit der Öffentlichkeit in den USA mit dem Verhalten der chinesischen Regierung und der Position der Administration nicht einverstanden war. Der Hauptkritikpunkt des Kongresses bezog sich jedoch nicht auf einzelne Menschenrechtsfragen, sondern auf die allgemeine Position der Administration gegenüber den Unabhängigkeitsbestrebungen Tibets und dem Dalai Lama. Senator Daniel Moynihan sprach dabei „von erfolgreicher semantischer Infiltration der US-Regierung durch die chinesische Führung“, da die Volksrepublik bei Verhandlungen mit den USA versuche, die Probleme in Tibet und China miteinander zu verknüpfen. Somit „erziele China stillschweigend eine Unterdrückung Tibets und eine (...) Akzeptanz von Tibets Status als chinesischer Provinz“ durch die Vereinigten Staaten.³⁰⁴

Auch Bill Clinton setzte im wesentlichen den Kurs seines Amtsvorgängers gegenüber Tibet fort, auch wenn er 1993 noch offen die chinesische Politik gegenüber Tibet kritisiert hatte und die Gewährung des MFN-Status Chinas für 1994 an deutliche Fortschritte bei den Menschenrechte knüpfen wollte. Allerdings vertrat Clinton seit 1994 ebenfalls die Ansicht, dass wirtschaftliche Sanktionen nicht das geeignete Mittel seien, um politische Veränderungen in China oder gar Tibet zu bewirken. Desweiteren sollten dem Dalai Lama und den Tibetern nicht das Gefühl gegeben werden, dass sie auf die Unterstützung der USA bei der Durchsetzung ihrer politischen Ziele setzen konnten. Der Kongress kritisierte jedoch die Haltung des Präsidenten, zumal es immer wieder neue Berichte von Diskriminierung, fortschreitender Sinisierung, Menschenrechtsverletzungen und starker Militärpräsenz gab.³⁰⁵

Tibet nimmt zwar nicht den Stellenwert Taiwans in der Chinapolitik der USA ein, doch sollte es auch weiterhin für Spannungen zwischen der Administration und dem Kongress sorgen. So erarbeitete der republikanisch dominierte Kongress nach 1994 Gesetzesvorlagen, in der das Weiße Haus dazu verpflichtet wurde, einen Sondergesandten für Tibet-Fragen zu ernennen. Die Gesetzesvorlage des Senats ging sogar soweit, Tibet als besetztes souveränes Land zu bezeichnen, dessen legitime Repräsentanten der Dalai Lama und die Exilregierung im indischen Dharamsala seien. Die Administration konterte jedoch mit dem üblichen Hinweis, dass die Tibet-Frage nicht die wichtigere wirtschafts- und sicherheits-

³⁰⁴ Vgl. ders. S. 150/151.

³⁰⁵ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg. S. 135/136.

politische Dimension der Beziehungen zu China gefährden dürfe. Vielmehr solle die chinesische Führung hinter den Kulissen von der Nützlichkeit neuer Gespräche mit dem Dalai Lama überzeugt werden, ohne aber die Volksrepublik aufgrund ihrer Minderheiten- und Menschenrechtspolitik an den Pranger zu stellen. Moralisch ist die Haltung der US-Regierung zwar schwer zu rechtfertigen, doch entbehrt sie nicht einer gewissen Logik. Tibet ist für die Interessen der USA nur von marginaler Bedeutung. Ethnische Unruhen – ob nun in Tibet, Xinjiang oder der Inneren Mongolei – könnten Disintegration und Instabilität in der VR China zur Folge haben – ein Szenario, was nur eine Minderheit mit den nationalen Interessen für kompatibel hält. Zwar kann in der innenpolitischen Diskussion um die Tibet-Frage durchaus argumentiert werden, dass das tibetische Volk nicht über die militärischen Mittel verfüge, um die chinesischen Sicherheitskräfte herauszufordern, doch wollen es die USA auch nicht auf einen empirischen Test ankommen lassen. Die Kritiker der derzeitigen Tibet-Politik der Regierung forderten daher die Administration dazu auf, eine weniger passive und reaktive Strategie zu verfolgen, um die Vereinigten Staaten in die Lage versetzen zu können, die politischen Entwicklungen mitgestalten zu können.³⁰⁶ Die USA können dabei jedoch allenfalls die Rolle eines „Katalysators“ übernehmen, indem sie für beide Seiten eine Kompromißformel erarbeitet, die sich u.a. auch an der Formel „Ein Land – zwei Systeme“ orientieren könnte, wobei Tibet auf eine völlige Unabhängigkeit verzichten sollte. Im Gegenzug sollte sich die chinesische Führung zu einer Beendigung andauernden Sinisierung, zum Ausbau der wirtschaftlichen Autonomie Tibets, zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation – darunter auch die Freilassung politischer Gefangener – und einer Rückkehr des Dalai Lama aus dem Exil in Indien bereit erklären.³⁰⁷ Somit sollte die US-Regierung bestrebt sein, die chinesische Führung zu einer positiveren Haltung gegenüber dem Dalai Lama und der tibetischen Exilregierung zu bewegen sowie zu einer friedlichen Lösung über die Zukunft Tibets kommen. Desweiteren sollte der Kongress schließlich die Tatsache anerkennen, dass eine Unabhängigkeit Tibets unmöglich bleibt, solange die Volksrepublik weiterhin kommunistisch bleibt.³⁰⁸

5. Schlussbetrachtungen und Zukunftsszenarien

Zu Beginn dieser Arbeit hatte ich die Fragen gestellt, wie sich die Beziehungen zwischen den USA und der VR China in den neunziger Jahren gestalten, welche außenpolitischen Zielsetzungen und Interessen die Vereinigten Staaten gegenüber China verfolgen, welche Einflussfaktoren von Bedeutung sind und welche Rolle die Administration, der Kongress und einzelne Interessengruppen einnehmen. Aufgrund der Darlegungen, die ich in den vorigen Kapiteln gemacht habe, lassen sich nun folgende Thesen aufstellen:

³⁰⁶ Vgl. ders. S. 136/137.

³⁰⁷ Vgl. ders. S. 138.

³⁰⁸ Vgl. Guangqiu Xu: The United States and the Tibet Issue. S. 1077.

- ⌚ die Beziehungen der Vereinigten Staaten zur Volksrepublik sind vor allem von wirtschaftlichen und strategischen Überlegungen geprägt;
- ⌚ andere Themen, wie z.B. die Menschenrechtsproblematik, wurden meist diesen strategischen und wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet;
- ⌚ der Kongress – oftmals unterstützt von zahlreichen Menschenrechtsorganisationen – entwickelte sich in der US-Chinapolitik nach 1989 zu einem Gegenpol zur Regierung und zielte vielmehr auf eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in China als auch wirtschaftliche und strategische Überlegungen ab;
- ⌚ zahlreiche Interessengruppen und die Medien bzw. die Öffentlichkeit verfolgten oftmals eigene Vorstellungen, die durchaus im Widerspruch zu den Zielen der Administration oder dem Kongress standen.

Diese Thesen erachte ich angesichts der vorausgegangenen Ausführungen für erwiesen und möchte an dieser Stelle nochmals die Ergebnisse zusammenfassen. Seit Beginn der Amtszeit von US-Präsident Bush standen vor allem der Ausbau der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen, eine Intensivierung des Handels mit der VR China sowie die Zusammenarbeit bei der Lösung globaler Probleme und bei Konflikten im asiatisch-pazifischen Raum. Die meisten anderen Themen, darunter auch die Problematik um die Menschenrechte, wurden diesen ökonomischen und strategischen Zielen untergeordnet, auch wenn die öffentliche Diskussion über die US-Chinapolitik oftmals einen anderen Schluss zulässt. Die blutige Niederschlagung der Demokratiebewegung im Juni 1989 durch die chinesische Führung führte jedoch dazu, dass die Stimmen hinsichtlich einer Verschärfung der politischen Gangart gegenüber der immer lauter wurden und bald auch die Diskussion um die US Chinapolitik dominierten. Obgleich Präsident Bush zunächst bei großen Teilen in der Bevölkerung einen großen Vertrauensvorsprung genoss, bröckelte die öffentliche Unterstützung seiner Chinapolitik im Hinblick auf die Verschärfung der innenpolitischen Situation in der Volksrepublik. In der Folgezeit bewegten sich somit die Positionen zwischen der Administration und dem Kongress bzw. den Menschenrechtsorganisationen diametral auseinander. Die Regierung beharrte dabei weiterhin auf dem Standpunkt, die weitere politische Entwicklung in der VR China abzuwarten und die bisher positiven bilateralen Wirtschaftsbeziehungen nicht durch verfrühte oder falsche Maßnahmen zu gefährden. Der Kongress entwickelte – unterstützt von zahlreichen Menschenrechtsorganisationen – eine eigenständige Chinapolitik, die stärker auf eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Volksrepublik abzielte als auf wirtschaftliche und strategische Gesichtspunkte. Somit entwickelte sich die Legislative bei der Formulierung der Chinapolitik somit zu einem Gegenpart zur Administration. Dabei spielte auch die parteipolitische Mehrheit im Kongress eine nicht unbedeutende Rolle. Während der Amtszeit des republikanischen Präsidenten Bush diente die Chinapolitik der demokratischen Mehrheit im Kongress dazu, sich innen- wie außenpolitisch zu profilieren. Nach 1994 nutzte die republikanische Mehrheit die Chinapolitik der demokratischen Administration unter Clinton dazu, das Mitspracherecht der Legislative in der Außenpolitik der USA zu stärken und auszubauen.

Seit dem Ende des Kalten Krieges in den Jahren 1989/90 traten nun auch neue Aspekte in den Vordergrund der bilateralen Beziehungen zwischen den USA und der VR China. So erreichte der Handel zwischen beiden Staaten – trotz eines kurzfristigen Einbruchs im Jahre 1989 – immer wieder neue Rekordmarken, wobei vor allem eine Zunahme der chinesischen Exporte in die USA zu verzeichnen war. Das Handelsbilanzdefizit der Vereinigten Staaten mit China nahm zudem drastisch zu, machte somit langfristige Schritte zur Eindämmung bzw. zu einem Ausbau der US-Exporte nach China notwendig. Auch der Technologietransfer nahm in den neunziger Jahren deutlich zu, was auch zu einem Abschluss vieler neuer Joint Venture zwischen chinesischen Firmen und multinationalen US-Konzernen führte. Allerdings wurden die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und China in den neunziger Jahren auch immer wieder von der Debatte um den MFN-Status der Volksrepublik dominiert. Dabei hatte sich langfristig der Standpunkt durchgesetzt, die Meistbegünstigungsklausel nicht an bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Der Opposition gelang es – trotz einer breiten Front gegen die MFN-Politik der US-Regierung – keine Alternativen durchzusetzen. Zwar wurden die Gesetzesvorlagen des Kongresses in der Öffentlichkeit und in den Medien heftig diskutiert, doch fanden sich schließlich keine politische Mehrheiten dafür bzw. scheiterten am Veto des Präsidenten. Gerade auch die US-Industrie und mächtige Wirtschaftsverbände wie das *US-China Business Council* schürten die Angst vor einem Entzug des MFN-Status Chinas. Dabei wiesen sie in diesem Zusammenhang immer wieder auf mögliche finanzielle Verluste von US-Unternehmen, Arbeitsplatzeinbußen in den USA und den fortschrittlichsten Provinzen Chinas sowie einer Kapitalabwanderung aus Hongkong und Südchina zum Nachteil der fortschrittlicheren Kräfte Chinas. Desweiteren wurde auch vor chinesischen Vergeltungsmaßnahmen auf Wirtschaftssanktionen der USA sowie vor einem langfristigen Verlust des chinesischen Marktes für die Vereinigten Staaten und vor dem Verlust eines preiswerten Produktionsstandorts in Asien gewarnt. Sowohl Bush als auch dessen Amtsnachfolger Clinton machten sich diese Argumente zunutze und wiesen dabei auch immer wieder auf die positiven politischen und gesellschaftlichen Folgen eines ausgedehnten wirtschaftlichen Engagements der USA in China hin. Die strategische Zusammenarbeit zwischen den USA und China geht bereits in die siebziger Jahre zurück, war zunächst vom gemeinsamen Interesse an einer Eindämmung der sowjetischen Rüstungs- und Vormachtbestrebungen gekennzeichnet. Nach der Auflösung der Sowjetunion veränderte jedoch den Schwerpunkt in der strategischen Kooperation beider Staaten. So waren die USA vor allem daran interessiert, die VR China verstärkt in internationale Gremien wie die UNO zu integrieren und sie zunehmend an der Lösung globaler Probleme, wie z.B. Migrationsbewegungen oder Umweltschutz, und regionaler Konflikte in Ost- und Südostasien – allen voran auf der koreanischen Halbinsel, der Zukunft Kambodschas oder den ungeklärten Territorialfragen im Südchinesischen Meer – zu beteiligen. Zu den größten Streitpunkten zwischen beiden Staaten gehören neben der Taiwan-Frage auch immer wieder die Waffenlieferungen Chinas in internationale Krisengebiete. Dabei ist es bis heute ein fundamentales Interesse der USA, die Taiwan-Frage auf friedliche Weise zu lösen und die chinesische Staatsführung zu einem Dialog mit der taiwanesischen Regierung zu bewegen. Einer möglichen Unab-

hängigkeit Taiwans erteilten die Vereinigten Staaten allerdings eine klare Absage, um unmittelbare militärische Reaktionen seitens der Volksrepublik zu verhindern, vielmehr sollten die engen Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und Taiwan weiter ausgebaut werden.

Die zukünftigen Beziehungen der USA zu China werden möglicherweise sogar noch komplexer werden, als sie heute sind, und dabei strategische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Elemente miteinander verbinden, doch werden diese im wesentlichen auch von der innenpolitischen Entwicklung der Volksrepublik abhängen. Im Jahre 1994 befasste sich die jährliche Sommerstudie des Pentagon mit der Zukunft Chinas. Chinaexperten aus den verschiedensten Bereichen entwarfen dabei mehrere Szenarien für die Zukunft der VR China in den kommenden Jahren. Die Hälfte der Konferenzteilnehmer war davon überzeugt, dass es in absehbarer Zeit zu einem Auseinanderbrechen Chinas als politische Einheit kommen werde (*disintegration*); 30 Prozent glaubten an die Fortsetzung der chinesischen Reformpolitik nach dem bisherigen Muster, d.h. eine weitere ökonomische Öffnung ohne politische Liberalisierung (*linear future*); nur 20 Prozent hielten ein liberales Reformszenario (*liberal reform*) für eine durchaus wahrscheinliche Entwicklung.³⁰⁹ Würde es nun tatsächlich zu einem Auseinanderbrechen Chinas als politische Einheit kommen, wären die USA gezwungen, mehrere Chinapolitiken zu entwickeln und enge Beziehungen zu den südöstlichen Küstenprovinzen pflegen, in denen ein Großteil der US-Investitionen lokalisiert sind. Die Beziehungen zu den Regionen Zentralchinas und solchen Gebieten, welche sich wirtschaftlich stärker an Korea, Japan und Rußland anlehnen, wären dagegen eher von Indifferenz gekennzeichnet. Von entscheidender Bedeutung ist jedoch die Frage, ob die Vereinigten Staaten grundsätzlich ein Interesse an einem Auseinanderbrechen Chinas haben. Die Administration unter Präsident Clinton hatte in diesem Zusammenhang jedoch stets wiederholt, dass „nur mit einem starken, wohlhabenden und seine territoriale Integrität wahrenen China konstruktive Beziehungen möglich seien.“ Durch einen Zerfall der VR China als politische Einheit würden die Vereinigten Staaten zudem wichtige Exportmärkte verlieren und neuen sicherheitspolitischen Gefahren ausgesetzt, da Chinas Nuklearwaffen nicht länger einer zentralen Instanz unterstellt sein würden.³¹⁰ Sollte sich in der US-Administration jedoch die Ansicht durchsetzen, dass China sein wirtschaftliches Reformprogramm weiterführen und gleichzeitig eine politische Liberalisierung zulassen, könnte dies zu einem Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit zwischen den USA und der VR China führen. Dabei würden die Vereinigten Staaten nicht nur großzügige Entwicklungsprogramme in der Volksrepublik finanzieren, sondern auch die Exportkontrollen für Hochtechnologie aufheben, kulturelle und akademische Austauschprogramme fördern sowie verstärkt in China investieren. Zwar würden beide Staaten nicht in einer strategischen Allianz vereint werden, allerdings verstärkt bei regionalen und globalen Problemen zusammenarbeiten. Doch gibt es durchaus auch andere Beobachter, die diesen Optimismus nicht teilen. So warnten einige vor einer Verlangsamung der Reformen, da China seinen Kurs der Öffnung nicht zeitlich unbegrenzt fortsetzen könne, ohne mit den für sozialistischen Staaten üblichen Dilemmata konfrontiert zu werden, die im wesentlichen folgende Punkte beinhaltet:

³⁰⁹ Vgl. Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? S. 179/180.

³¹⁰ Vgl. ders. S. 183.

- ⌚ Durchführung einer Preisreform ohne anschließenden Inflationsschub;
- ⌚ Transformation unrentabler Staatsbetriebe in moderne Unternehmen, ohne dass es zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit kommt;
- ⌚ Liberalisierung des politischen Prozesses, ohne dass Instabilität und Unruhen die Folgen sind;
- ⌚ Stärkung marktwirtschaftlicher Kräfte, ohne der Korruption Vorschub zu leisten.

Die bisherige Grundrichtung der US-Chinapolitik wird jedoch im wesentlichen weiterverfolgt werden, da die Politik des „engagement“ gegenüber der VR China dazu beitragen wird, das bestehende Mißtrauen zwischen beiden Staaten allmählich abzubauen. Doch wird es auch weiterhin zu Spannungen in den bilateralen Beziehungen zwischen den USA und China kommen. Die Ursachen hierfür liegen auch in der Funktionsweise des politischen Systems der Vereinigten Staaten, da Exekutive und Legislative in einer präsidentiellen Demokratie nur selten zu einem Konsens gelangen. Dabei können sich es sich auch einige Abgeordnete leisten, offen anti-chinesische und pro-taiwanesishe Positionen zu übernehmen, da sie nicht die politische Verantwortung für ihre Rhetorik übernehmen müssen. Die größten Spannungen zwischen beiden Staaten resultieren jedoch aus dem erklärten Interesse der Vereinigten Staaten, das bestehende sozialistische System der Volksrepublik – wenn auch mit friedlichen Mitteln – in eine Demokratie transformieren zu wollen. Da die USA aus chinesischer Sicht zudem auch die territoriale Integrität der VR China in Frage stellen (siehe Taiwan und Tibet) in Frage stellen, summiert sich die Strategie der USA zu einem für China kaum akzeptablen Verhalten. Die US-Regierung steht somit zukünftig der Aufgabe, sich auch verstärkt in die Sichtweise und Vorstellungswelt der chinesischen Führung einzudenken. Gefragt ist ein von Pragmatismus und Reife gekennzeichnetes Verhältnis zwischen beiden Staaten. Pragmatismus bedeutet, dass unrealistische Hoffnungen und übertriebene Bedrohungsperzeptionen, welche in der Vergangenheit oftmals symptomatisch für die bilateralen Beziehungen, zukünftig einer realistischen Sichtweise weichen sollten.³¹¹ Die Chinapolitik der USA wird daher auch weiterhin einen ideales Thema für wissenschaftliche Untersuchungen sein, wobei sich die Schwerpunkte dieser Untersuchungen durchaus auch auf einzelne Punkte – darunter die Rolle der Menschenrechte oder Taiwans – konzentrieren können.

6. Quellen- und Literaturverzeichnis

6.1. Dokumente

Verträge, Abkommen und Kommuniqués

Freundschaftsvertrag zwischen der VR China und der UdSSR vom 14.02.1950, in: Ostkolleg der Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): VR China im Wandel (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 235). Bonn 1985, S. 206-208.

17-Punkte-Abkommen (sogenannter Autonomievertrag) zwischen der Regierung der VR China und der lokalen Regierung Tibets vom 27.05.1951, in: Gerd Kaminski: China – Taiwan. Historische, Politische und völkerrechtliche Betrachtungen zum China-Problem. Frankfurt/Main 1971, S. 323-327.

³¹¹ Vgl. ders. S. 191/192.

Gemeinsamer Beistandspakt zwischen den USA und Taiwan vom 02.12.1954, in: Martin L. Lasater: The Taiwan Issue in Sino-American Strategic Relations. Boulder, London 1984, S. 251-253.

„Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China" vom 28.02.1972.

„Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China" vom 01.01.1979.

„Taiwan Relations Act" (Public Law 96-8-96th Congress) vom 10.04.1979.

„Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China" vom 17.08.1982.

Gemeinsame Erklärung der Regierung der Volksrepublik China und der Regierung des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland über die Hongkong-Frage vom 26.09.1984, in: Ostkolleg der Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): VR China im Wandel (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 235). Bonn 1985, S. 204-206.

Joint U.S.-China Statement on China's WTO Accession vom 08.04.1999.

Stellungnahmen zu völkerrechtlichen Verträgen und Abkommen

Erklärung des Außenministers der Volksrepublik China, Zhou En-lai, zum Abschluß des Gemeinsamen Beistandspaktes zwischen den USA und Taiwan vom 02.12.1954, in: Verträge der Volksrepublik China mit anderen Staaten, bearbeitet im Institut für Asienkunde Hamburg, Teil 3: Die nicht-kommunistischen Europas und die Länder Amerikas (einschließlich Kubas) (Band XII/3). Berlin, Frankfurt/Main 1965, S. 143-149.

Stellungnahme der USA zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Volksrepublik China vom 01.01.1979, in: Martin L. Lasater: The Taiwan Issue in Sino-American Strategic Relations. Boulder, London 1984, S. 257-258.

Stellungnahme der Volksrepublik China zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit den USA vom 01.01.1979, in: Martin L. Lasater: The Taiwan Issue in Sino-American Strategic Relations. Boulder, London 1984, S. 258.

Stellungnahme des US-Präsidenten zum gemeinsamen Kommuniqué der USA und der VR China zur Taiwan-Frage vom 17.08.1982, in: Martin L. Lasater: The Taiwan Issue in Sino-American Strategic Relations. Boulder, London 1984, S. 273-274.

Stellungnahme der VR China zum gemeinsamen Kommuniqué der USA und Chinas zur Taiwan-Frage vom 17.08.1982, in: Martin L. Lasater: The Taiwan Issue in Sino-American Strategic Relations. Boulder, London 1984, S. 274-276.

Stellungnahme Taiwans zum gemeinsamen Kommuniqué der USA und der VR China zur Taiwan-Frage vom 17.08.1982, in: Martin L. Lasater: The Taiwan Issue in Sino-American Strategic Relations. Boulder, London 1984, S. 276-277.

Präsidentielle Dokumente

„China and the National Interest", Remarks von US-Präsident Bill Clinton am 24.10.1997.

„U.S.-China Relations in the 21st century", Remarks von US-Präsident Bill Clinton vom 11.06.1998.

„Achievements of U.S.-China Summit”, Fact Sheet des Weißen Hauses vom 27.06.1998.

„Why Continuation of Normal Trade Status for China serves the National Interest of the United States”, White House Fact Sheet on China MFN Renewal (China MFN renewal serves U.S. national interest) vom 03.08.1998.

Kongress-Dokumente

a) Repräsentantenhaus

„Democracy, Liberty and Justice in the People's Republic of China Act 1989 – A Bill concerning Democracy and Human Rights in the People's Republic of China and Tibet” (H.R. 2611), Resolution des Kongresses vom 13.06.1989.

„With respect to United States policy toward the People's Republic of China.” (H.Con.Rs. 349), Resolution vom 28.06.1990.

„United States-China Act of 1992” (H.R. 5318), Act und Hearing vom 22.09.1992.

„U.S.-Hong Kong Policy Act of 1992” vom 05.10.1992.

House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific: „Hong Kong's Reversion to the People's Republic of China”, Hearing vom 13.02.1997.

„Expressing the sense of the House of Representatives concerning the human rights situation in the People's Republic of China as it relates to China's position in the international community and encouraging the United States, in conjunction with other members of the United Nations Commission on Human Rights, to work with China to promote the improvement of human rights.” (H.Res.76), Resolution vom 25.02.1997.

„To support the autonomous governance of Hong Kong after its reversion to the People's Republic of China.” (H.R.750), Act vom 11.03.1997.

House Committee on International Relations, Subcommittee on East Asian and the Pacific Affairs: „Sino-American Relations and U.S. Policy Options”, Hearing vom 23.04.1997.

House Committee on International Relations, Subcommittee on East Asian and the Pacific Affairs: „U.S.-China Relations: Looking Beyond MFN”, Hearing vom 05.06.1997.

House Committee on International Relations: „Religious Persecution”, Hearing vom 10.09.1997.

House Committee on International Relations: „Implementation of the U.S.-China Nuclear Cooperation Agreement: Whose Interests are served?”, Hearing vom 07.10.1997.

„Expressing the sense of the Congress that the transfer of Hong Kong to the People's Republic of China not alter the current or future status of the Republic of China on Taiwan.” (H.Con.Res. 178), Resolution vom 28.10.1997.

House Committee on International Relations, Subcommittee on International Operations and Human Rights: „U.S.-China relations and Human Rights. Is constructive engagement working?”, Hearing vom 28.10.1997.

House Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade: „The Future of United States-China Relations and the Possible Accession of the World Trade Organization”, Hearing vom 04.11.1997.

House Committee on International Relations: „Current Status of Negotiations between the Tibetan Government in Exile and the People's Republic of China", Hearing vom 06.11.1997.

House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific: „U.S. Policy Options Toward China: Rule of Law and Democracy Programms", Hearing vom 30.04.1998.

House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific: „Acknowledging the positive role of Taiwan in the current Asian financial crisis and affirming the support of the american people for peace and stability on the Taiwan Strait and Security for Taiwan's Democracy", Markup on H. Con. Res. 270 vom 21.05.1998.

House Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade: „U.S.-China Relations and the Renewal of China's Most-Favored-Nations Status", Hearing vom 17.06.1998.

House Committee on International Relations, Subcommittee on International Relations and Human Rights: „Human Rights in China", Hearing vom 26.06.1998.

House Committee on International Relations: „Nipping Democracy in the Bud: The New Crackdown on Dissidents in China", Hearing vom 08.01.1999.

House Committee on International Relations: „Human Rights in China", Hearing vom 20.01.1999.

House Committee on International Relations: „Implementation of the U.S.-China Nuclear Cooperation Agreement and a Consideration of a Motion to Go into Executive Session", Hearing vom 04.02.1999.

„Providing that the President should seek a public renunciation by the People's Republic of China of any use of force, or threat to use force, against Taiwan, and that the United States" (H.Con.Res. 22), Resolution vom 03.02.1999.

„Expressing the sense of the Congress that the United States should introduce and make all efforts necessary to pass a resolution criticizing the People's Republic of China for its human rights abuses in China and Tibet at the annual meeting of the United Nations Commission on Human Rights.", (H.Con.Res. 28), Resolution vom 02.03.1999.

House Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade: „United States-China Relations and the Possible Accession of China to the World Trade Organization", Hearing vom 08.06.1999.

„Expressing the sense of the Congress that the United States should adopt a ‚One China, One Taiwan Policy' which reflects the present day reality that Taiwan and China are two separate..." (H.Con.Res. 166), Resolution vom 29.07.1999.

House Committee on International Relations: „China, the WTO, and Human Rights", Hearing vom 08.12.1999.

b) Senat

„Relating to Human Rights abuses in Tibet" (S. Res. 82), Resolution vom 15.03.1989.

Committee on the Judiciary, Subcommittee on Immigration and Refugee Affairs: „Chinese Students and Human Rights in China", Hearing vom 23.01.1990.

„To support the autonomous governance of Hong Kong after its reversion to the People's Republic of China." (S. 1086), Resolution vom 29.07.1997.

„To state a policy of the United States that engages the People's Republic of China in areas of mutual

interest, promotes human rights, religious freedom, and democracy in China, and enhances the national security interests of the United States with respect to China, and for other purposes.” (S.1164), Resolution vom 11.09.1997.

„To encourage the integration of the People's Republic of China into the world economy, ensure United States trade interests, and establish a strategic working relationship with the People's Republic of China as a responsible member of the world community.” (S. 1303), Resolution vom 21.10.1997.

„Expressing the sense of the Senate regarding the human rights situation in the People's Republic of China.” (S.Res. 187), Resolution vom 02.03.1998.

„Expressing the sense of the Senate that the President should not go to China until certain aspects of United States policy toward China in the areas of national security, trade, and human rights have been clarified and outstanding questions surrounding the export of United States satellite and missile technology have been answered.” (S. Res. 242), Resolution vom 04.06.1998.

„To state the policy of the United States with respect to certain activities of the People's Republic of China, to impose certain restrictions and limitations on activities of and with respect to the People's Republic of China, and for other purposes.” (S. 89), Bill vom 19.01.1999.

„Expressing the sense of the Senate regarding the human rights situation in the People's Republic of China” (S. Res. 45), Resolution vom 25.02.1999.

„Taiwan Security Enhancement Act (Bill seeks to maintain Taiwan's self-defense capability)” (S. 693), Bill vom 04.08.1999.

Ministerielle Dokumente

Memorandum des State Department an die diplomatischen Vertretungen der USA über die amtlichen Gründe der Nichtanerkennung der Volksrepublik China vom 11.08.1958, in: Verträge der Volksrepublik China mit anderen Staaten, bearbeitet im Institut für Asienkunde Hamburg, Teil 3: Die nicht-kommunistischen Länder Europas und die Länder Amerikas (einschließlich Kubas), Band XII/3. Berlin, Frankfurt/Main 1965, S. 158-167.

„U.S. Policy toward China: Security and Military Considerations”, Statement des Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, Winston Lord, am 11.10.1995.

„American Interests and the U.S.-China Relationship”, Rede von US-Außenminister Warren Christopher am 17.05.1996 in New York.

„Extension of China's Most Favored Nation (MFN) Trading Status”, Statement des Assistant Secretary of State for East Asia and the Pacific, Winston Lord, vor dem Auswärtigen Ausschuss des Senats am 05.06.1996.

„China's MFN Status”, Statement des Assistant Secretary of State for East Asia and the Pacific, Winston Lord, am 11.06.1996.

„China's Military Modernization”, Fact Sheet des US-Außenministeriums vom 03.06.1997.

„China and Regional Security”, Fact Sheet des US-Außenministeriums vom 03.06.1997.

„China: Trade Aspects of Most Favored Nation (MFN) Treatment”, Fact Sheet des US-Außenministeriums vom 03.06.1997.

„China and the World Trade Organization”, Fact Sheet des US-Außenministeriums vom 03.06.1997.

- „China and Non-Proliferation”, Fact Sheet des US-Außenministeriums vom 17.06.1997.
- „Most Favored Nation (MFN) Treatment” Fact Sheet des US-Außenministeriums vom 17.06.1997.
- „China’s Human Rights Record”, Fact Sheet des US-Außenministeriums vom 20.06.1997.
- „Hong Kong and Normal Trading Status for China”, Fact Sheet des US-Außenministeriums vom 20.06.1997.
- „PRC Records on Nuclear Arms Control, Nonproliferation”, Fact Sheet des US-Außenministeriums vom 04.02.1998.
- „China’s Nuclear and Nuclear-Related Dual-Use Export Control”, Fact Sheet des US-Außenministeriums vom 04.02.1998.
- „China Country Report on Human Rights Practices for 1998” Report des US-Außenministeriums vom 26.02.1999.
- „Hong Kong Country Report on Human Rights Practices” Report des US-Außenministeriums vom 26.02.1999.
- „The Security Situation in the Taiwan Strait”, Report des US-Verteidigungsministeriums vom 26.02.1999.

Dokumente nichtstaatlicher Organisationen

amnesty international: Jahresbericht 1998.

amnesty international: Jahresbericht 1999.

amnesty international: Annual Report on China (the People’s Republic of) 1999.

amnesty international: Annual Report on China (the Republic of China) 1999.

amnesty international: Zusammenfassung der Anliegen von amnesty international zur Menschenrechtsorganisationen in der Volksrepublik China und Hongkong von Februar 1999.

Human Rights Watch: World Report 1999.

6.2. Aufsätze und Monographien

Bader, Monika: Der sino-amerikanische Normalisierungsprozeß. Von Dogmatismus zum Pragmatismus? München 1983.

Barfield, Claude E.: U.S.-China Trade and Investment in the 1990s, in: James R. Lilley u. Wendell L. Willkie (Hrsg.): Beyond MFN: trade with China and American interests. Washington 1994, S. 58-76.

Bass, Hans H.: China: Welche Menschenrechtspolitik gegenüber einer Weltwirtschaftsmacht? Köln 1996.

Bass, Hans-Heinrich u. Margot Schüller: Chinas weltwirtschaftliche Bedeutung, in: Hans-Heinrich Bass u. Margot Schüller (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 252). Hamburg 1995, S. 15-35.

- Bass, Hans-Heinrich u. Markus Wauschkuhn (Hrsg.): Chinas Außenhandel, in: Hans-Heinrich Bass u. Margot Schüller (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 252). Hamburg 1995, S. 76-99.
- Bazanow, Jewgenij: Russia and Taiwan (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Band 29). Köln 1996.
- Becker, Bert: Hongkong und die Demokratie, Bert Becker u.a. (Hrsg.): Hongkong und China auf dem Weg in das Pazifische Jahrhundert (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 288). Hamburg 1998, S. 64-88.
- Bender, Dieter u. Beate Christina Hocker: Das Außenwirtschaftssystem der VR China, in: Hans-Heinrich Bass u. Margot Schüller (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Nummer 252). Hamburg 1995, S. 58-75.
- Berger, Thomas U.: Von der Kooperation zur Eindämmung? Die amerikanische Japanpolitik, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 169-200.
- Bernkopf Tucker, Nancy: China and America: 1941-1991, in: Foreign Affairs, Volume 70, Winter 1991, S. 75-92.
- Bernkopf Tucker, Nancy: Taiwan, Hong Kong, and the United States, 1945-1992. Uncertain Friendships (Twayne's International History Series). New York 1994.
- Bernstein, Robert L. u. Richard Decker: Human Rights First, in: Foreign Policy, Issue 94, Spring 1994, S. 43-47.
- Bernstein, Richard u. Ross H. Munro: China I: The Coming Conflict with America, in: Foreign Affairs, Volume 76, No. 2, March/April 1997, S. 18-32.
- Bert, Wayne: Chinese Politics and U.S. Interests in Southeast Asia, in: Asian Survey, Volume 33, No. 3, March 1993, S. 317-332.
- Blank, Oliver: USA und VR China 1989-1992. Wie Amerika unter Präsident Bush die Beziehungen gestaltete (Edition Cathay, Band 36). Bochum 1998.
- Boardman, John P. u. Xiaobo Hao: Institutional Constraints in American China Policy-Making: The Role of the U.S. Presidency, in: Xiaobing Li u.a. (Hrsg.): Interpreting U.S.-China-Taiwan Relations. China in the Post-Cold War Era. Lanham, New York, Oxford 1998, S. 50-66.
- Bodansky, Yossef: The PRC Formulates a New Military Strategy For Taiwan, in: Defense & Foreign Affairs Strategic Policy, Volume 25, Issue 9, S. 7-10.
- Boss, Hans-Heinrich u. Markus Wauschkuhn: Der Außenhandel der VR China (Berichte des Arbeitsbereiches China am Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management der Universität Bremen, Band 1). Bremen 1995.
- Boss, Hans-Heinrich u. Margot Schüller: Chinas weltwirtschaftliche Bedeutung (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Band 252). Hamburg 1992. S. 15-35.
- Bowman, Karlyn H.: Public Attitudes toward the People's Republic of China, in: James R. Lilley u. Wendell L. Willkie (Hrsg.): Beyond MFN: trade with China and American interests. Washington 1994, S. 145-151.

- Brzezinski, Zbigniew: Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft. Berlin, Weinheim 1997.
- Buisenga, Lovis: The Security Status of the ROC on Taiwan, in: Marie-Luise Nāth (Hrsg.): The Republic of China on Taiwan in international relations (Saarbrücker Politikwissenschaft, Band 23). Berlin, Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris, Wien 1998, S. 105-118.
- Bulling, Claus: Das geteilte China 1949 – 1953. Der innerchinesische Konflikt im Rahmen einer sich verändernden weltpolitischen Gesamtkonstellation. Eine Konstellationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Chinapolitik der USA im Lichte neuerer amerikanischer und chinesischer Quellen (Politica, Schriftenreihe zur politischen Wissenschaft, Band 23). München 1993.
- Bush, Richard: Helping the Republic of China to Defend Itself, in: Ramon H. Myers (Hrsg.): A Unique Relationship. The United States and the Republic of China Under the Taiwan Relations Act. Stanford 1989, S. 79-118.
- Bush, Richard: Taiwan's International Role: Implications for U.S. Policy, in: Robert G. Sutter u. William R. Johnson (Hrsg.): Taiwan in World Affairs. Boulder, San Francisco, Oxford 1994, S. 277-310.
- Cabestan, Jean-Pierre: Taiwan – Mainland China: Reunification Remains More Impossible Than Ever, in: Marie-Luise Nāth (Hrsg.): The Republic of China on Taiwan in international relations (Saarbrücker Politikwissenschaft, Band 23). Berlin, Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris, Wien 1998, S. 51-69.
- Chang, Parris H.: China's Relations with Hong Kong and Taiwan, in: Allen S. Whiting (Hrsg.): China's Foreign Policy (AAPSS, Volume 519). Newsbury Park, London, Neu Dehli 1992, S. 127-139.
- Chou, David: The Republic of China and the Taiwan Relations Act, in: Ramon H. Myers (Hrsg.): A Unique Relationship. The United States and the Republic of China Under the Taiwan Relations Act. Stanford 1989, S. 140-161.
- Clough, Ralph: The People's Republic of China and the Taiwan Relations Act, in: Ramon H. Myers (Hrsg.): A Unique Relationship. The United States and the Republic of China Under the Taiwan Relations Act. Stanford 1989, S. 119-139.
- Clough, Ralph: Taiwan-PRC Relations, in: Robert G. Sutter u. William R. Johnson (Hrsg.): Taiwan in World Affairs. Boulder, San Francisco, Oxford 1994, S. 215-234.
- Cohen, Jerome A. u. Matthew D. Bersani: Leveling the Playing Field for U.S. Firms in China, in: James R. Lilley u. Wendell L. Willkie (Hrsg.): Beyond MFN: trade with China and American interests. Washington 1994, S. 107-113.
- Copper, John F.: China diplomacy. The Washington – Taipei – Beijing Triangle. Boulder 1992.
- Czempiel, Ernst-Otto: Politik im asiatisch-pazifischen Raum, in: Willi Paul Adams (Hrsg.): Länderbericht USA II. Gesellschaft, Außenpolitik, Kultur – Religion – Erziehung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 293/II). Bonn 1990, S. 390-401.
- Czempiel, Ernst-Otto: Strukturen und Herausforderungen der amerikanischen Weltpolitik nach 1945, in: Willi Paul Adams (Hrsg.): Länderbericht USA II. Gesellschaft, Außenpolitik, Kultur – Religion – Erziehung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 293/II). Bonn 1990, S. 426-446.
- Czempiel, Ernst-Otto: Weltordnung statt Eindämmung – Auf der Suche nach einem neuen Selbst-

- verständnis amerikanischer Außenpolitik, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 1-21.
- Czempiel, Ernst-Otto u. Rudolf Witzel: Grundzüge der amerikanischen Außenpolitik nach 1945, in: Wolfgang Jäger u. Wolfgang Welz (Hrsg.): Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch. München, Wien 1995, S. 358-407.
- Daase, Christoph: Regel oder Ausnahme? Der Golfkrieg und die Zukunft der amerikanischen Interventionspolitik, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 349-380.
- Dembinski, Matthias: Weltordnung und Sicherheit. Amerikanische Nonproliferationspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 307-347.
- Dickson, Bruce J.: China's Democratization and the Taiwan Experience, in: Asian Survey, Volume 38, No. 4, April 1998, S. 349-364.
- Ding Deng: Politische Opposition innerhalb und außerhalb Chinas. Programme, Ziele und Rolle, in: APuZ B 50/1995, S. 48-54.
- Ding Xinghao: Managing Sino-American Relations in a Changing World, in: Asian Survey, Volume 31, No. 12, December 1991, S. 1155-1169.
- Dittgen, Herbert: Amerikanischer Kongreß und Außenpolitik. Demokratische Außenpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges, in: Politische Vierteljahresschrift 01/1993, S. 72-91.
- Dittgen, Herbert: Das Dilemma der amerikanischen Außenpolitik: Auf der Suche nach einer neuen Strategie, in: Herbert Dittgen u. Michael Minkenberg (Hrsg.): Das amerikanische Dilemma. Die Vereinigten Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes. Paderborn, München, Wien, Zürich 1996, S. 291-317.
- Dittgen, Herbert: Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. Außenpolitik in den Vereinigten Staaten. Paderborn, München, Wien, Zürich 1998.
- Domes, Jürgen: Die politische Lage in der Volksrepublik China, in: APuZ B 27/98, S. 3-11.
- Donfried, Karen E.: Auf dem Weg zu einem neuen Gleichgewicht. Die Vereinigten Staaten, die NATO und die europäische Sicherheit, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 137-168.
- Falke, Andreas: Auf dem Weg zu einer neuen Handelspolitik? Die USA und das Welthandelssystem, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 265-305.
- Farny, Tobias: Die Rückgabe Hong Kongs an die VR China. Wirtschaftspolitische Interessen der beteiligten Länder. Wiesbaden 1997.
- Feege, Anja: Internationale Reaktionen auf den 4. Juni 1989 in der VR China. Zwischen Solidarisierung, Schweigen und Sanktionen (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 207). Hamburg 1992.

- Feldman, Harvey: A New Kind of Relationship: Ten Years of the Taiwan Relations Act, in: Ramon H. Myers (Hrsg.): A Unique Relationship. The United States and the Republic of China Under the Taiwan Relations Act. Stanford 1989, S. 25-48.
- Fischer, Per: China und Demokratie, in: Gregor Paul (Hrsg.): Die Menschenrechtsfrage. Diskussion über China – Dialog mit China. Göttingen 1998, S. 116-128.
- Forsythe, David P.: Human Rights and US Foreign Policy: Two Levels, Two Worlds, in: Political Studies, Issue 43, S. 111-130.
- Freeman, Chas W.: Sino-American Relations: Back to Basics, in: Foreign Policy, Issue 104, Fall 1996, S. 3-17.
- Fry, Earl H., Stan A. Taylor u. Robert S. Wood: America the Vincible. U.S. Foreign Policy for the Twenty-first Century. Englewood Cliffs 1994.
- Funabashi, Yoichi, Michael Oksenberg u. Heinrich Weiss: China auf dem Weg zur Großmacht. Konsequenzen in einer interdependenten Welt. Ein Bericht der Trilateralen Kommission. Bonn 1994.
- Gang Lin: The Changing Relations across the Taiwan Strait, in: Xiaobing Li u.a. (Hrsg.): Interpreting U.S.-China-Taiwan Relations. China in the Post-Cold War Era. Lanham, New York, Oxford 1998, S. 127-149.
- Gannett, Banning N. u. Bonnie S. Glaser: Chinese Assessments of Global Trends and the Emerging Era in international relations, in: Asian Survey, Volume 29, No. 4, April 1989, S. 347-362.
- Garms, Silke: US-Demokratie im Blickfeld. Wechselwirkungen der innen- und außenpolitischen Handlungssphäre der USA. Kiel 1996.
- Garson, Robert: The United States and China since 1949. A troubled affair. London 1994.
- Garver, John W.: Foreign Relations of the People's Republic of China. Englewood Cliffs 1993.
- Glaubitz, Joachim: Auf dem Weg zur Supermacht – China im Spannungsfeld von Japan, Rußland und den USA, in: Carsten Herrmann-Pilath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 351). Bonn 1998, S. 515-533.
- Godwin, Paul H.B.: China's Security: An Interpretation of the Next Decade, in: Barber B. Condalle u. John C. Whitehead (Hrsg.): United States and China at a Crossroads. Lanham 1995, S. 79-90.
- Gold, Thomas B.: Domestic Roots of Taiwan's Influence in World Affairs, in: Robert G. Sutter u. William R. Johnson (Hrsg.): Taiwan in World Affairs. Boulder, San Francisco, Oxford 1994, S. 191-213.
- Goldman, Merle: The Importance of Human Rights in U.S. Policy toward China, in: Thomas A. Metzger u. Ramon H. Myers (Hrsg.): Greater China and U.S. Foreign Policy. The Choice between Confrontation and Mutual Respect. Stanford 1996, S. 76-83.
- Goldstein, Melvyn C.: The Dalai Lama's Dilemma, in: Foreign Affairs, Volume 77, No. 1, January/February 1999, S. 83-97.
- Guacang Huan: China's Foreign Economic Relations, in: Allen S. Whiting (Hrsg.): China's Foreign Policy (AAPSS, Volume 519). Newsbury Park, London, Neu Dehli 1992, S. 176-190.

- Guangqiu Xu: The United States and the Tibet Issue, in: Asian Survey, Volume 37, No. 11, November 1997, S. 1062-1077.
- Gu Xuewu: Die Volksrepublik China zwischen den Supermächten: 1949-1989, in: Carsten Herrmann-Pillath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 351). Bonn 1998, S. 493-514.
- Hacke, Christian: Braucht der Westen eine neue Chinapolitik? In: Aussenpolitik 02/1990, S. 156-167.
- Halperin, Morton H.: Secrecy, Civil Liberties and Democracy, in: Robert J. Art u. Seyom Brown (Hrsg.): U.S. Foreign Policy. The Search for a New Role. New York, Toronto, Oxford, Singapur, Sydney 1993, S. 71-85.
- Handke, Werner: China-Euphorie – China-Kritik, in: Aussenpolitik 03/1990, S. 268-279.
- Handke, Werner: Von der Menschenrechtsdiskussion zum Dialog mit China, in: Gregor Paul (Hrsg.): Die Menschenrechtsfrage: Diskussion über China – Dialog mit China. Göttingen 1998, S. 162-183.
- Harding, Harry: Taiwan and Greater China, in: Robert G. Sutter u. William R. Johnson (Hrsg.): Taiwan in World Affairs. Boulder, San Francisco, Oxford 1994, S. 235-271.
- Harding, Harry: The Sino-American Relationship today, in: Barber B. Condalle u. John C. Whitehead (Hrsg.): United States and China at a Crossroads. Lanham 1995, S. 49-58.
- Harding, Harry: Breaking the Impasse over Human Rights, in: Ezra F. Vogel (Hrsg.): Living with China. U.S./China Relations in the Twenty-First Century. London, New York 1997, S. 165-184.
- Hartmann, Jürgen: Die Außenpolitik der Weltmächte. Eine Einführung (Campus Studium, Band 572). Frankfurt/Main, New York 1988.
- Heberer, Thomas: Die Tibet-Frage als Problem der internationalen Politik, in: Aussenpolitik 03/1995, S. 299-309.
- Heilmann, Sebastian: Die Menschenrechtslage und die Perspektiven eines Rechtsstaates, in: China aktuell 06/199, S. 587-590.
- Heinzig, Dieter: China zwischen den USA und der UdSSR, in: Karl Kaiser u. Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Weltpolitik. Strukturen – Akteure – Perspektiven (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 217). Bonn 1985, S. 583-594.
- Hellbeck, Hannspeter: China auf dem Weg zum Rechtsstaat, in: Gregor Paul (Hrsg.): Die Menschenrechtsfrage: Diskussion über China – Dialog mit China. Göttingen 1998, S. 129-161.
- Herrmann-Pilath, Carsten: Struktur und Prozeß in der chinesischen Wirtschaftspolitik, oder: Warum China doch anders ist, in: APuZ B 48/1990, S. 18-30.
- Herrmann-Pilath, Carsten: Wirtschaftsintegration durch Netzwerke: Die Beziehungen zwischen Taiwan und der Volksrepublik China. Baden-Baden 1994.
- Herrmann-Pilath, Carsten: Die Volksrepublik China und Taiwan. Die Gratwanderung zweier chinesischer Staaten zwischen Politik und Wirtschaft, in: APuZ B 50/1995, S. 13-26.
- Herrmann-Pilath, Carsten: Wettbewerb der Systeme und wirtschaftliche Entwicklung im chinesischen Kulturraum, in: Carsten Herrmann-Pilath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum (Schriftenreihe der Bundeszentrale für

- politische Bildung, Band 351). Bonn 1998, S. 261-277.
- Hickey, Dennis V.: U.S. Policy and Taiwan's Bid to rejoin the United Nations, in: Asian Survey, Volume 37, No. 11, November 1997, S. 1031-1041.
- Hongqian Zhu: China and the Triangular Relationship, Yufan Hao u. Guocang Huan (Hrsg.): The Chinese View of the World. New York, Toronto 1989, S. 31-56.
- Hoppe, Thomas: Tibet heute: Aspekte einer komplexen Situation (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 281). Hamburg 1997.
- Holton, Richard L. u. Xia Yuan Lin: China and the World Trade Organization. Can the Assimilation Problems Be Overcome? In: Asian Survey, Volume 38, No. 8, August 1998, S. 745-762.
- Hsi-Ho Lin: Der völkerrechtliche Status der Republik China (Taiwan) nach dem Ausschluß der nationalchinesischen Regierung aus den Vereinten Nationen. Dargestellt im Licht der internationalen Praxis (Abhandlungen zur rechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung, Band 65). Ebelsbach 1986.
- Johannsen, Sabine: Chinas kommerzielle Kapitalimporte: ausländische Direktinvestitionen und Kredite, in: Hans-Heinrich Bass u. Margot Schüller (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China. (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 252). Hamburg 1995, S. 100-120.
- Junhao Hong: Interpreting the Changing Cultural Relations Between China and Taiwan: A Political Economy Communication Analysis, in: Xiaobing Li u.a. (Hrsg.): Interpreting U.S.-China-Taiwan Relations. China in the Post-Cold War Era. Lanham, New York, Oxford 1998, S. 211-231.
- Kaminski, Gerd: China – Taiwan. Historische, politische und völkerrechtliche Betrachtungen zum China-Problem. Frankfurt/Main 1971.
- Kast, Günter: Pazifische Gemeinschaft oder neuer Kalter Krieg? Amerikanische China-Politik in den neunziger Jahren und die Suche nach einer Strategie für Ostasien (Münchner Beiträge zur Geschichte und Gegenwart der internationalen Politik, Band 5). Münster 1997.
- Kast, Günter: Der schwierige Abschied von der Vorherrschaft. Die Vereinigten Staaten von Amerika und die neue internationale Ordnung im asiatisch-pazifischen Raum (Münchner Beiträge zur Geschichte und Gegenwart der internationalen Politik, Band 7). Münster 1998.
- Kaufmann, Richard F.: U.S.-China Economic Relations and Prospects for the 1990s, in: Barber B. Condalle u. John C. Whitehead (Hrsg.): United States and China relations at a Crossroads. Lanham 1995, S. 161-168.
- Keidel, Albert: China's Economic Challenge in the 1990s, in: Barber B. Condalle u. John C. Whitehead (Hrsg.): United States and China at a Crossroads. Lanham 1995, S. 67-77.
- Kim Dongmyang: Die amerikanisch-chinesisch-japanische Zusammenarbeit in Ostasien (Europäische Hochschulschriften, Band 187). Berlin, Frankfurt/Main 1991.
- Kindermann, Gottfried-Karl: Die Ostasienpolitik der Volksrepublik China, in: Ostkolleg der Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): VR China im Wandel (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 267). Bonn 1988, S. 179-193.
- Kindermann, Gottfried-Karl: The Relations of the ROC with the European Union, in: Marie-Luise Näth (Hrsg.): The Republic of China on Taiwan in international relations (Saarbrücker Politikwissenschaft, Band 23). Berlin, Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris, Wien 1998, S. 87-103.

- Kindermann, Gottfried-Karl: Neue Kraftprobe zwischen Peking und Taiwan, in: Internationale Politik 10/1998, S. 35-40.
- Knapp, Manfred: Die Außenpolitik der USA gegenüber dem westlichen Europa, in: Willi Paul Adams u.a. (Hrsg.): Länderbericht USA II. Gesellschaft, Außenpolitik, Kultur – Religion – Erziehung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 293/II). Bonn 1990, S. 338-356.
- Knapp, Manfred: Die amerikanische Politik im Verhältnis zur Sowjetunion und zu Osteuropa, in: Willi Paul Adams (Hrsg.): Länderbericht USA II. Gesellschaft, Außenpolitik, Kultur – Religion – Erziehung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 293/II). Bonn 1990, S. 357-375.
- Kreile, Michael: Die Außenwirtschaftspolitik, in: Wolfgang Jäger u. Wolfgang Welz (Hrsg.): Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch. München, Wien 1995, S. 408-419.
- Lampton, David M.: China Policy in Clinton's First Year, in: James R. Lilley u. Wendell L. Willkie (Hrsg.): Beyond MFN: trade with China and American interests. Washington 1994, S. 9-35.
- Lampton, David M. u. Alfred D. Wilhelm: United States and China Relations at a Crossroads, in: Barber B. Condalle u. John C. Whitehead (Hrsg.): United States and China Relations at a Crossroads. Lanham 1995, S. 13-45.
- Lampton, David M.: Greater China and American Security, in: Thomas A. Metzger u. Ramon H. Myers (Hrsg.): Greater China and American Security. The Choice between Confrontation and Mutual Respect. Stanford 1996, S. 55-64.
- Lampton, David M.: China and Clinton's America. Have they learned anything? In: Asian Survey, Volume 37, No. 12, December 1997, S. 1099-1118.
- Lardy, Nicholas R.: U.S.-China Economic Relations, in: Thomas A. Metzger u. Ramon H. Myers (Hrsg.): Greater China and American Security. The Choice between Confrontation and Mutual Respect. Stanford 1996, S. 65-75.
- Lasater, Martin L.: The Taiwan Issue in Sino-American Strategic Relations. Boulder, London 1984.
- Lasater, Martin L.: The Changing of the Guard. President Clinton and the Security of Taiwan. Boulder, San Francisco, Oxford 1995.
- Laux, David N.: Taiwan's Economic Relations with China and Hong Kong: Prospects and Implications, in: Barber B Condalle u. John C. Whitehead (Hrsg.): United States and China at a Crossroads. Lanham 1995, S. 113-128.
- Lehmkuhl, Ursula: Theorien Internationaler Politik. Einführung und Texte (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft). München, Wien 1997.
- Lieberthal, Kenneth: Domestic Forces and Sino-U.S. Relations, in: Ezra Vogel (Hrsg.): Living with China. U.S./China Relations in the Twenty-First Century. New York, London 1997, S. 254-276.
- Lilley, James R.: Trade and the Waking Giant – China, Asia, and American Engagement, in: James R. Lilley u. Wendell L. Willkie (Hrsg.): Beyond MFN: trade with China and American interests. Washington 1994, S. 36-57.
- Liu Qing: Dissident Statesment: Human Rights, Democracy and China, in: Journal of International Affairs, Volume 49, No. 2, Winter 1996, S. 333-342.
- Liu Ta-Jan: U.S.-China relations 1784-1992. Lanham 1992.

- Loeper, Sabine: Multilateralismus ohne Hegemonie? Die amerikanische Politik gegenüber den Vereinten Nationen, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 381-406.
- Lotter, Christoph: Stabilität durch Stärke? Chinas künftige Außen- und Sicherheitspolitik, in: Internationale Politik 06/1997, S. 29-34.
- Ma Ngok: The Sino-British Dispute over Hong Kong. A Game Theory Interpretation, in: Asian Survey, Volume 37, No. 8, August 1997, S. 738-751.
- Madsen, Richard: China in the American Imagination, in: Dissent, Volume 45, Winter 1998, S. 54-59.
- Makinda, Samuel M.: Das Tauziehen um die Spratley-Inseln, in: Internationale Politik 10/1998, S. 16-22.
- May, Bernhard: Demokratisierung statt globaler Eindämmung. Perspektiven der amerikanischen Politik gegenüber der Dritten Welt, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Politik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 243-263.
- Mayer, Hans-Jürgen: Japan und die USA: Eine Partnerschaft mit Haken und Ösen, in: Hans-Jürgen Mayer u. Manfred Pohl (Hrsg.): Länderbericht Japan. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 324). Bonn 1994, S. 183-207.
- Meissner, Werner: Hongkong: Von der britischen Kronkolonie zur chinesischen Sonderverwaltungsregion, in: Carsten Herrmann-Pilath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Kultur im chinesischen Kulturraum (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 351). Bonn 1998, S. 222-257.
- Mengin, Françoise: The Foreign Policy of the ROC on Taiwan since 1971: An Overview, in: Marie-Luise Näth (Hrsg.): The Republic of China on Taiwan in international relations (Saarbrücker Politikwissenschaft, Band 23). Berlin, Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris, Wien 1998, S. 21-35.
- Möller, Kay: Sicherheitspartner Peking? Die Beteiligung der Volksrepublik China an vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen seit dem Ende des Kalten Krieges (Aktuelle Materialien zur internationalen Politik, Band 53). Baden-Baden 1998.

- Möller, Kay: Taiwan und China: Ein Nullsummenspiel, in: Bert Becker u.a. (Hrsg.): Hongkong und China auf dem Weg in das Pazifische Jahrhundert (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 288). Hamburg 1998, S. 124-144.
- Müller, Sven-Uwe: Konzeptionen der Menschenrechte im China des 20. Jahrhunderts (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 274). Hamburg 1997.
- Müller, Christoph: Reich und mächtig – Chinas Zukunft als Nation – ein Essay, in: Carsten Herrmann-Pilath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Kultur im chinesischen Kulturraum (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 351). Bonn 1998, S. 534-566.
- Myers, Ramon H.: Introduction: A Unique Relationship, in: Ramon H. Myers (Hrsg.): A Unique Relationship. The United States and the Republic of China Under the Taiwan Relations Act. Stanford 1989, S. 1-24.
- Näth, Marie-Luise: The Position of the ROC in International Organizations: Problems and Prospects, in: Marie-Luise Näth (Hrsg.): The Republic of China on Taiwan in international relations (Saarbrücker Politikwissenschaft, Band 23). Berlin, Frankfurt/Main, Bern, Paris, New York, Wien 1998, S. 119-129.
- Nathan, Andrew J.: Human Rights in Chinese Foreign Policy, in: The China Quarterly, Issue 139, September 1994, S. 622-643.
- Nathan, Andrew J.: Influencing Human Rights in China, in: James R. Lilley u. Wendell L. Willkie (Hrsg.): Beyond MFN: Trade with China and American interests. Washington 1994, S. 77-90.
- Naughton, Barry: The United States and China: Management of Economic conflict, in: Robert S. Ross (Hrsg.): After the Cold War. Domestic Factors and U.S.-China Relations. New York 1998, S. 148-184.
- Nelsen, Harvey W.: Power and Insecurity. Beijing, Moscow and Washington 1949-1988. Boulder, London 1989.
- Newnham, Jeff: New constraints for US foreign policy, in: The World Today, Volume 51, April 1995, S. 72-74.
- Nieh Yu-Hsi: Die Beziehungen zwischen beiden Seiten der Taiwan-Straße nach der Rückgabe Hongkongs an China, in: China aktuell 11/1997, S. 1103-1105.
- Noland, Marcus: U.S.-China Economic Relations, in: Robert S. Ross (Hrsg.): After the Cold War. Domestic Factors and U.S.-China Relations. New York 1998, S. 107-147.
- Oksenberg, Michel: The China Problem, in: Foreign Affairs, Volume 70, No. 3, Summer 1991, S. 1-16.
- Oksenberg, Michel: Taiwan, Tibet and Hong Kong in Sino-American Relations, in: Ezra Vogel (Hrsg.): Living with China. U.S./China Relations in the Twenty-First Century. New York, London 1997, S. 53-96.
- Opitz, Peter J.: Veränderungen in einem „strategischen Dreieck“. Zum gewandelten Verhältnis gegenüber Rußland und den USA, in: APuZ B 50/1995, S. 3-12.
- Opitz, Peter J.: Übernahme oder friedliche Wiedervereinigung? Hongkongs Autonomie auf dem Prüfstand. Eine erste Bilanz, in: APuZ B 27/98, S. 25-35.

- Opitz, Peter J.: Der Kampf um Hongkong, in: Zeitschrift für Politik 03/1998, S. 239-266.
- O'Quinn, Robert P.: Beyond the MFN Debate: A comprehensive trade strategy toward China. (Asian Studies Center, Backgrounder [The Heritage Foundation], No. 148). Washington 1997.
- Osterhammel, Jürgen: China und die Weltgesellschaft. Vom 18. Jahrhundert bis in unsere Zeit. München 1997.
- Pastor, Robert A.: The President versus Congress, in: Robert J. Art u. Seyom Brown (Hrsg.): U.S. Foreign Policy. The Search for a New Role. New York, Toronto, Oxford, Singapur, Sydney 1993, S. 11-31.
- Paul, Gregor: Zugänge zur Menschenrechtsproblematik, in: Gregor Paul (Hrsg.): Die Menschenrechtsfrage: Diskussion über China – Dialog mit China. Göttingen 1998, S. 5-18.
- Pflügler, Friedbert: Die Menschenrechtspolitik der USA. Amerikanische Außenpolitik zwischen Idealismus und Realismus 1972-1982 (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Band 48). München, Wien 1983.
- Portugall, Gerd: Amerikanische Sicherheitspolitik gegenüber Südostasien. Funktionsanalyse eines regionalen amerikanischen Sicherheitssystems, 1975-1989 (Saarbrücker Politikwissenschaft, Band 16). Berlin, Frankfurt/Main, New York, Paris, Wien 1993.
- Robinson, Thomas W.: Chinese Foreign Policy from the 1940s to the 1990s, in: Thomas W. Robinson u. David Shambaugh (Hrsg.): Chinese Foreign Policy. Theory and Practice. Oxford 1994, S. 555-602.
- Rode, Reinhard: Machtverlust und Nichtanpassung: Die Außenwirtschaftspolitik, in: Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): Amerikanische Außenpolitik im Wandel. Von der Entspannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagen. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1982, S. 93-119.
- Roetz, Heiner: Die traditionelle chinesische Philosophie – eine mögliche Grundlage der Menschenrechte, in: Gregor Paul (Hrsg.): Die Menschenrechtsfrage: Diskussion über China – Dialog mit China. Göttingen 1998, S. 19-38.
- Romberg, Alan D.: The Role of Human Rights in U.S. Foreign Policy and the Implications for Relations with China, in: Barber B. Condalle u. John C. Whitehead (Hrsg.): United States and China relations at a Crossroads. Lanham 1995, S. 169-180.
- Ross, Robert S.: U.S. Policy toward China, in: Robert J. Art u. Seyom Brown (Hrsg.): U.S. Foreign Policy. The Search for a New Role. New York, Toronto, Oxford, Singapur, Sydney 1993, S. 338-357.
- Ross, Robert S.: China II: Beijing as a Conservative Power, in: Foreign Affairs, Volume 76, No. 2, March/April 1997, S. 33-44.
- Rudolf, Peter: Nicht mehr Gegner, noch nicht Partner. Von der Sowjetunion- zur Rußlandpolitik, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 97-136.
- Rudolf, Peter: Menschenrechte und Meistbegünstigung. Die amerikanische Chinapolitik, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 201-224.

- Rudolf, Peter u. Jürgen Wilzewski: Weltpolitik als Weltordnungspolitik? Amerikanische Außenpolitik zwischen Prinzip und Pragmatismus, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt. (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 431-442.
- Sandschneider, Eberhard: Deutschland – Vorbild für die Wiedervereinigung Chinas? In: Aussenpolitik 03/1991, S. 296-306.
- Sandschneider, Eberhard: Das „Modell Deutschland“ und die Perspektiven der chinesischen Wiedervereinigung, in: Kuo Heng-yü u. Mechthild Leutner (Hrsg.): Deutschland und China. Deutschland und China. Beiträge des Zweiten Internationalen Symposiums in Berlin 1991 (Berliner China-Studien 21). München 1994, S. 13-31.
- Sandschneider, Eberhard: Die Kommunistische Partei Chinas an der Macht, Politische Entwicklungen bis zum Ende der Ära Deng Xiaoping, in: Carsten Herrmann-Pilath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 351). Bonn 1998, S. 169-185.
- Schissler, Jakob: Zwischen Weltordnungspolitik und Antikommunismus: Menschenrechte, in: Ernst-Otto Czempel (Hrsg.): Amerikanische Außenpolitik im Wandel. Von der Entspannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagan. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1982, S. 69-92.
- Schissler, Jakob: Menschenrechte, in: Willi Paul Adams u.a. (Hrsg.): Länderbericht USA II. Gesellschaft, Außenpolitik, Kultur – Religion – Erziehung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 293/II). Bonn 1990, S. 309-312.
- Schissler, Jakob: Amerikanische Außenpolitik im Zeichen der Supermacht. Entwicklungen von Roosevelt bis Bush, in: Hartmut Wasser (Hrsg.): USA. Grundwissen-Länderkunde. Politik, Geschichte, Gesellschaft, Wirtschaft (Grundwissen Länderkunden, Band 5). Opladen 1996, S. 341-363.
- Schmidt, Dirk: Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und der Republik China auf Taiwan von 1987 bis 1993 (Saarbrücker Politikwissenschaft, Band 21). Berlin, Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris, Wien 1996.
- Schubert, Gunter: Die Beziehungen Japans zu Taiwan, in: Länderbericht Japan. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 324). Bonn 1994, S. 205-207.
- Schubert, Gunter: Taiwan seit 1945: Von der Entwicklungsdiktatur zur entwickelten Demokratie, in: Carsten Herrmann-Pilath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 324). Bonn 1994, S. 351-369.
- Schüller, Margot: Wirtschaftsbeziehungen Japan – China: Entwicklung, Stand, Prognosen, in: Länderbericht Japan. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 324). Bonn 1994, S. 351-369.
- Schüller, Margot: Die USA und China: Kontinuität in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen, in: China aktuell 07/1994, S. 688-694.
- Schüller, Margot: Chinas Integration in die internationalen Wirtschaftsorganisationen IWF, Weltbank und GATT, in: Hans-Heinrich Bass u. Margot Schüller (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Nummer 252). Hamburg 1995, S. 121-144.

- Schüller, Margot: Chinas Wirtschaftsbeziehungen zu den Triadeländern, in: Hans-Heinrich Bass u. Margot Schüller (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 252). Hamburg 1995, S. 145-183.
- Schüller, Margot: Das Zusammenwachsen des großchinesischen Wirtschaftsraums, in: Hans-Heinrich Bass u. Margot Schüller (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Band 252). Hamburg 1995, S. 204-220.
- Schüller, Margot: Reform und Öffnung: Der chinesische Weg zur Marktwirtschaft, in: Carsten Herrmann-Pilath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 351). Bonn 1998, S. 278-301.
- Schüller, Margot: Chinas Wirtschaftsentwicklung im Zeichen der Asienkrise, in: China aktuell 02/1999, S. 150-158.
- Schütte, Hans-Wilm: Taiwans Standort. Positionen, Hintergründe und Konflikte im Konflikt mit der VR China, Teil 1, in: China aktuell 07/1999, S. 697-704.
- Schütte, Hans-Wilm: Taiwans Standort. Positionen, Hintergründe und Konflikte im Konflikt mit der VR China, Teil 2, in: China aktuell 08/1999, S. 827-832.
- Schweigler, Gebhard: Die Institutionen, Entscheidungsprozesse und Instrumente der amerikanischen Außenpolitik, in: Willi Paul Adams u.a. (Hrsg.): Länderbericht USA II. Gesellschaft, Außenpolitik, Kultur – Religion – Erziehung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 293/II). Bonn 1990, S. 245-268.
- Schweigler, Gebhard: „America First“? Die öffentliche Meinung und die amerikanische Außenpolitik, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Außenpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 23-67.
- Senger, Harro von: Die UNO-Konzeption der Menschenrechte und die offizielle Menschenrechts-Position der Volksrepublik China, in: Gregor Paul (Hrsg.): Die Menschenrechtsfrage: Diskussion über China – Dialog mit China. Göttingen 1998, S. 62-115.
- Shambaugh, David: Patterns of Interaction in Sino-American Relations, in: Thomas W. Robinson u. David Shambaugh (Hrsg.): Chinese Foreign Policy. Theory and Practice. Oxford 1994, S. 197-223.
- Shaohua Hu: Prospects for a Cross-Strait Conflict, in: Xiaobing Li u.a. (Hrsg.): Interpreting U.S.-China-Taiwan Relations. China in the Post-Cold War Era. Lanham, New York, Oxford, 1998, S. 234-256.
- Suberg, Birgit: Kleiner Tiger in der Höhle des Drachen. Die politischen Aspekte der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Taiwan und dem chinesischen Festland (South China and maritime Asia, Volume 5). Wiesbaden 1997.
- Sutter, Robert G.: The Taiwan Relations Act and the United States' China Policy, in: Ramon H. Myers (Hrsg.): A Unique Relationship. The United States and the Republic of China Under the Taiwan Relations Act. Stanford 1989, S. 49-78.
- Sutter, Robert G.: Taiwan's Role in World Affairs: Background, Status and Prospects, in: Robert G. Sutter u. William R. Johnson (Hrsg.): Taiwan in World Affairs. Boulder, San Francisco, Oxford 1994, S.1-22.

- Sutter, Robert G.: U.S. Policy toward China. An introduction to the role of Interest groups. Lanham 1998.
- Sutter, Robert G.: Domestic Politics and the U.S.-China-Taiwan Triangle: The 1995-96 Taiwan Strait Conflict and Its Aftermath, in: Robert S. Ross (Hrsg.): After the Cold War. Domestic Factors and U.S.-China Relations. New York 1998, S. 70-106.
- Teh-Chang Lin: Trade and Investment Patterns in Cross-Strait Relations: A Political and Economic Interaction, in: Xiaobing Li u.a. (Hrsg.): Interpreting U.S.-China-Taiwan Relations. China in the Post-Cold War Era. Lanham, New York, Oxford 1998, S. 195-210.
- Teles, Steven M.: Public Opinion in the Making of U.S.-China Policy, in: Robert S. Ross (Hrsg.): After the Cold War. Domestic Factors and U.S.-China Relations. New York 1998, S. 40-69.
- Thursten, Anne F.: American Policy and the Sentiments of the Chinese People, in: James R. Lilley u. Wendell L. Willkie (Hrsg.): Beyond MFN: trade with China and American interests. Washington 1994, S. 91-106.
- Tomala, Karin: Das chinesische Selbstverständnis und die Frage der Menschenrechte. Warschau 1993.
- Tow, William T.: China and the International Strategic System, in: Thomas W. Robinson u. David Shambaugh (Hrsg.): Chinese Foreign Policy. Theory and Practice. Oxford 1994, S. 115-157.
- Trampedach, Tim: Taiwans Wiedervereinigungspolitik und das „deutsche Modell“, in: Kuo Heng-yü u. Mechthild Leutner (Hrsg.): Deutschland und China. Beiträge des Zweiten Internationalen Symposiums in Berlin 1991 (Berliner China-Studien 21). München 1994, S. 33-42.
- Tsang, Yui-sang Steve: Calculated Ambiguity: The ROC in International Politics today, in: Marie-Luise Näth (Hrsg.): The Republic of China on Taiwan in international relations (Saarbrücker Politikwissenschaft, Band 23). Berlin, Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris, Wien 1998, S. 37-50.
- Tse-Kang Leng: The State and Taiwan's Mainland Economic Policy, in: Asian Affairs: An American Review, Volume 23, Issue 1, January 1996, S. 20-33.
- Tse-Kang Leng: Dynamics of Taiwan-Mainland China Economic Relations. The Role of Private Firms, in: Asian Survey, Volume 38, No. 5, Mai 1998, S. 494-509.
- Viner, Kim: Potential Military Solutions for the „Taiwan Question“, in: Asian Affairs: An American Review, Volume 24, Issue 3, Fall 1997, S. 180-189.
- Wacker, Gudrun: Die „chinesische Bedrohung“: Wahn oder Wirklichkeit? (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Band 51). Köln 1995.
- Wasser, Hartmut: Die Rolle der Ideologie in den Vereinigten Staaten. „Amerikanismus“ als geistig-politisches Fundament der transatlantischen Gesellschaft, in: Hartmut Wasser u.a. (Hrsg.): USA. Grundwissen Länderkunde. Politik, Geschichte, Gesellschaft, Wirtschaft (Grundwissen Länderkunden Band 5). Opladen 1996, S. 35-56.
- Weber, Wolfgang: Vom Krisenmanagement zur Konfliktlösung? Probleme und Perspektiven der amerikanischen Nahostpolitik, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 235-241.
- Weggel, Oskar: Ausländische Reaktionen auf das Massaker von Beijing, in: China aktuell 06/1989, S. 423-427.

Weggel, Oskar: China – Ein Gefahrenherd? In: China aktuell 02/1995, S. 128-133.

Wei Yung: USA-ROC Relations and the Partition of China. Parameters and Variables, in: Marie-Luise N  th (Hrsg.): The Republic of China on Taiwan in international relations (Saarbrücker Politikwissenschaft, Band 23). Berlin, Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris, Wien 1998, S. 71-85.

Weiqun Gu: Security and the Asia-Pacific Region, in: Yufan Hao u. Guocang Huan (Hrsg.): The Chinese View in of the World. New York, Toronto 1989, S. 3-29.

Weixing Hu: Beijing's Military Exercises and the Changing Cross-Strait Relationship, in: Xiaobing Li u.a. (Hrsg.): Interpreting U.S.-China-Taiwan Relations. China in the Post-Cold War-Era. Lanham, New York, Oxford 1998, S. 151-167.

Whiting, Allen S.: ASEAN eyes China. The Security Dimension, Asian Survey, Volume 37, No. 4, April 1997, S. 299-322.

Willkie, Wendell L.: Why does MFN Dominate America's China Policy? In: James R. Lilley u. Wendell L. Willkie (Hrsg.): Beyond MFN: trade with China and American interests. Washington 1994, S. 114-137.

Willkie, Wendell L.: MFN in the Spring of 1994, in: James R. Lilley u. Wendell L. Willkie (Hrsg.): Beyond MFN: trade with China and American interests. Washington 1994, S. 138-143.

Wilzewski, Jürgen: Passivität, Mitsprache oder Dominanz? Der Kongreß und die imperiale Präsidentschaft nach 1945, in: Matthias Dembinski, Peter Rudolf u. Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt (Internationale Politik und Sicherheit, Band 42). Baden-Baden 1994, S. 69-96.

Xiaobing Li: Introduction: Understanding U.S.-China-Taiwan Relations at the Turn of the Century, in: Xiaobing Li u.a. (Hrsg.): Interpreting U.S.-China-Taiwan Relations. China in the Post-Cold War Era. Lanham, New York, Oxford 1998, S. 1-19.

Xueming Song: Der chinesische Wirtschaftsraum als Faktor in der Weltwirtschaft, in: Carsten Herrmann-Pilath u. Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Kultur im chinesischen Wirtschaftsraum (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 351). Bonn 1998, S. 302-324.

Yangming, Wang: The Politics of U.S.-China Economic Relations. MFN, Constructive Engagement, and the Trade Issue Property, in: Asian Survey, Volume 33, No. 5, May 1993, S. 441-462.

Yue Ren: China's Dilemma in Cross-Strait Crisis Management, in: Asian Affairs: An American Review, Volume 24, Issue 3, Fall 1997, S. 131-151.

Zhong Hong u. Frank M  ller: Strategien der chinesischen Außenwirtschaftspolitik, in: Hans-Heinrich Bass u. Margot Schüller (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China (Mitteilungen des Instituts f  r Asienkunde Hamburg, Band 252). Hamburg 1995, S. 36-57.