

Strategische Partnerschaft oder Herausforderung?

Deutschlands China-Politik braucht einen stabilen europäischen Rahmen

Sven Bernhard Gareis

Zusammenfassung:

Deutschland und China verbindet eine erfolgreiche ‚Umfassende Strategische Partnerschaft‘, die auf gemeinsamen wirtschaftlichen und politischen Interessen gründet. Allerdings zeichnet sich seit einiger Zeit ab, dass die Beziehungen zu China neben großem ökonomischen Nutzen auch handfeste Herausforderungen bereithalten. China strebt eine globale Führungsrolle im Hochtechnologiebereich an – und investiert auch in Deutschland in entsprechende Unternehmen. Umgekehrt zeigt sich China sehr restriktiv, wenn es um Marktzugänge im eigenen Land geht. Deutschland sollte daher seinen Umgang mit China verstärkt in einen europäischen Rahmen stellen – die EU ist die einzige Einrichtung mit dem Potenzial, das gewaltige Machtgefälle zwischen China und einzelnen europäischen Staaten zu balancieren.

Deutschland und die Volksrepublik China unterhalten enge und erfolgreiche Beziehungen, die auf einem breiten Fundament gemeinsamer ökonomischer und politischer Interessen aufbauen. 2018 war China im dritten Jahr in Folge Deutschlands wichtigster Handelspartner, (Statistisches Bundesamt 2019) Deutschland blieb Chinas größter Partner in Europa. Ihre 2010 vereinbarte Strategische Partnerschaft wurde vier Jahre später zu einer „umfassenden strategischen Partnerschaft“ ausgebaut (Bundesregierung 2014), in deren Rahmen Deutschland und die Volksrepublik gemeinsame Regierungskonsultationen abhalten. Zum Abschluss der fünften dieser Gespräche versicherten sich Bundeskanzlerin Angela Merkel und Ministerpräsident Li Keqiang im Juli 2018 unter der Überschrift „Verantwortliche Partner für eine bessere Welt“ (Bundesregierung 2018) ihre Partnerschaft weiter zu intensivieren. (ibid: Nr. 1) Sie be-



Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Politikwissenschaft

kennen sich ferner zu einer regelbasierten Weltordnung, die auf der Charta der Vereinten Nationen, den internationalen Menschenrechtsübereinkommen sowie der Agenda 2030 zur nachhaltigen Entwicklung (ibid: Nr. 2) gründet. Angesichts der wachsenden Rivalität zwischen den USA und China, die im kurz zuvor von US-Präsident Donald Trump erklärten Handelskrieg gegen die Volksrepublik einen vorläufigen Höhepunkt fand, war dies ein bemerkenswerter Schulterchluss.

Allerdings weist das bilaterale Verhältnis aber auch wachsende Eintrübungen auf: Noch im Juli 2018 verhinderte die Bundesregierung den bevorstehenden Erwerb eines Zwanzig-Prozent-Anteils an 50hertz, einem der wichtigsten Stromnetzbetreiber in Deutschland, durch die State Grid Corporation of China (SGCC). Dabei verwies die Bundesregierung auf Bedenken hinsichtlich der Kontrolle von Deutschlands kritischer Infrastruktur. Fast zeitgleich legte die Bundesregierung ihr Veto gegen den geplanten Verkauf der Maschinenbaufirma Leifeld Metal Spinning an einen französischen Investor unter der Kontrolle der chinesischen Yantai Taihai Gruppe ein. Im Januar 2019 legte der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) ein Grundsatzpapier vor, welches bereits in seinem Titel nachdrücklich die Frage nach dem Umgang mit Chinas staatlich gelenkter Wirtschaft aufwirft. (BDI 2019)

Tatsächlich zeichnet sich seit einiger Zeit ab, dass die Beziehung zu China neben dem großen ökonomischen Nutzen auch handfeste Herausforderungen für Deutschland bereithält. Partei- und Staatschef Xi Jinping strebt offen eine Weltmachtrolle Chinas an. Ministerpräsident Li Keqiang verkündete 2015 den Plan ‚Made in China 2025‘, welcher der Volksrepublik binnen einer Dekade die Führerschaft in zehn hochtechnologischen Schlüsselbereichen bringen soll. (Wübbecke et al. 2016:19) Den seither auch in Deutschland wachsenden Investitionen in entsprechenden Industriezweigen steht jedoch eine restriktive Politik der Volksrepublik gegenüber, wenn es um Marktzugänge ausländischer Konzerne geht. (Hanemann/Huotari 2018)

Wie steht es also vor diesem Hintergrund um die deutsch-chinesische Partnerschaft und wie werden sie sich möglicherweise fortentwickeln? Wie wird es insbesondere Deutschland gelingen, in diesem grundsätzlich asymmetrischen Verhältnis seine strategischen Interessen zu wahren? Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden.

1. Gegenseitige Wahrnehmungen, strategische Gemeinsamkeiten – und Unterschiede

Jede strategische Partnerschaft basiert auf einem gemeinsamen Set grundlegender Interessen und gegenseitig akzeptierter *modi operandi* bei der Verfolgung politischer und ökonomischer Ziele durch die beteiligten Staaten. Eine weitere wesentliche Voraussetzung für ein stabiles und dauerhaftes Verhältnis ist zudem, dass die beteiligten Nationen einander als hinreichend wichtig für die Erreichung der gemeinsamen Anliegen wahrnehmen und respektieren. Diese gegenseitige Wertschätzung darf im Falle Deutschlands und Chinas wohl als gegeben gelten.

China ist Deutschlands größter Handelspartner, noch vor engen Verbündeten wie den USA oder Frankreich. Für die Bundesrepublik gehört China zu den wichtigsten Gestaltungsmächten, welche die „internationale Politik in einer interdependenten Welt“ prägen und „in internationalen Entscheidungsprozessen eine zunehmend wichtige Rolle“ spielen. (Bundesregierung 2012: 5) Fest in seinen transatlantischen Strukturen verankert, bietet Deutschland diesen Mächten eine „gemeinsame, partnerschaftliche und gleichberechtigte Arbeit an einer fairen Globalisierung und an Lösungsansätzen für globale Herausforderungen“ an. (ibid.: 6). Als eine normative „Zivilmacht“ (Maull 2007: 73) muss Deutschland aber auch immer wieder versuchen, China davon zu überzeugen, wie wichtig etwa die Beachtung von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und gerechten sozio-ökonomischen Strukturen für die innere Entwicklung eines Landes wie auch seinen Auftritt in den internationalen Beziehungen ist.

Umgekehrt rangiert Deutschland für China hinter den USA und der Russischen Föderation. Innerhalb der EU, die China eher als eine ökonomische Großmacht denn als einen wirklichen politischen Akteur wahrnimmt, schreibt Beijing Deutschland die Rolle eines „Schlüsselstaates“ (Staack 2018: 33) zu und schätzt die Bundesrepublik als einen bevorzugten Partner in politischer wie wirtschaftlicher Hinsicht.

Deutschland und China sind starke und eng mit der Welt verflochtene Volkswirtschaften, deren Erfolg indes entscheidend von freien und sicheren Zugängen zu internationalen Märkten abhängt – sowohl als Anbieter (industrieller) Güter und Dienstleistungen wie auch als Nachfrager nach Rohstoffen, Energie oder Zwischenprodukten in weltweit vernetzten Wertschöpfungsketten. Beide Nationen teilen daher ein strategisches Interesse an einem stabilen und friedlichen Umfeld, regional und global, das wirtschaftliche Zusammenarbeit und Handel begünstigt. Dieses Interesse findet seinen Ausdruck in der Mitgliedschaft beider Staaten in einer großen Zahl internationaler Organisationen und Regime wie den Vereinten Nationen (VN) oder der Welthandelsorganisation (WTO) wie auch starker (im Falle Deutschland mit EU und NATO) bzw. loserer (im Falle Chinas die Shanghai Cooperation Organisation, SCO) Regionalorganisationen. Des Weiteren hat China, das keinen multilateralen Allianzen angehört, ein dichtes Geflecht bi- und multinationaler Freihandelsabkommen geschaffen, um die politischen Beziehungen zu seinen Partnern auf einer für beide Seiten günstigen ökonomischen Grundlage fortzuentwickeln – ein Ansatz den Deutschland im Rahmen seiner Integration in die EU ebenfalls verfolgt.

Beide Nationen sind erfolgreiche Ökonomien von globaler Bedeutung, die an der Aufrechterhaltung und Fortentwicklung der existierenden Weltwirtschafts- und Finanzordnung interessiert sind. Zwar ist China dank seines enormen politischen und wirtschaftlichen Gewichts in der Lage, neue Finanzinstitutionen wie die *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) oder die *BRICS* (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) *Development Bank* zu schaffen, die durchaus als Herausforderung für die westlich dominierten, klassischen Pfeiler der globalen Finanzarchitektur wie Weltbank oder Internationaler Währungsfond (IWF) betrachtet werden können. Aber auch diese neuen Einrichtungen unterliegen weiterhin den bestehenden internationalen Regeln

und Verträgen, ohne dass China den Willen und die politische Macht zu deren grundlegender Veränderung aufbringen könnte. (Paetzold 2018: 136)

Neben diesen strategischen Gemeinsamkeiten weisen Deutschland und China jedoch auch erhebliche Unterschiede bei der Verfolgung ihrer nationalen Interessen auf, die sich vor allem durch die sehr ungleiche Machtverteilung zwischen den beiden Partnern erklären lassen. Deutschland ist bei der Entfaltung seines Einflusses in der Weltpolitik stark auf die Abstimmung in der EU angewiesen. Gerade auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik jedoch ist die EU alles andere als ein einheitlicher Akteur, und die Destillation eines gemeinsamen europäischen Interesses aus (bislang noch) 28 nationalen Positionen kostet viel Zeit und politische Energie. China dagegen ist ein souveräner Staat mit einer funktionierenden Regierung, der willens und in der Lage ist, seine wachsende ökonomische Macht in politischen Einfluss zu übersetzen – regional wie global. Tatsächlich hat Xi Jinping unmittelbar nach seinem Amtsantritt als Partei- und Staatschef 2012/13 seinen ‚Chinesischen Traum‘ (*zhongguo meng*) von der großen Wiedergeburt der chinesischen Nation verkündet und deutlich gemacht, dass er China in eine weltpolitische Spitzenposition zurückführen will. (Son 2017) Dieses Ziel verfolgt er seither energisch.

2. Eine starke ökonomische Partnerschaft

Wie eingangs erwähnt war China 2018 im dritten Jahr hintereinander Deutschlands größter Handelspartner – mit einem bilateralen Handelsvolumen von 199,3 Milliarden Euro. Dabei standen den chinesischen Importen in Höhe von 106,2 Milliarden Euro deutsche Exporte in die Volksrepublik im Wert von rund 93,1 Milliarden Euro gegenüber. (Statistisches Bundesamt 2019) Mit seinem Handelsbilanzdefizit von weniger als dreizehn Milliarden Euro ist Deutschland unter den westlichen Industrienationen einer der erfolgreichsten Akteure auf dem chinesischen Markt.

Im selben Jahr waren mehr als 5000 deutsche Unternehmen in China präsent, die ein breites Spektrum von *global players* wie Volkswagen, Siemens oder BASF bis hin zu zahlreichen mittelständischen und kleineren Unternehmen abbilden. (Auswärtiges Amt 2019) Deutsche Auslandsinvestitionen (*Foreign Direct Investment*, FDI) in China akkumulierten sich 2018 auf rund achtzig Milliarden Euro – Deutschland ist damit einer der bedeutendsten ausländischen Investoren im Reich der Mitte.

China wiederum begann in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre mit dem deutlichen Ausbau seiner Auslandsinvestitionen in Industrieländern. 2016 erreichte das chinesische FDI ein Volumen von fast 200 Milliarden Euro, davon rd. fünfunddreißig Milliarden in Europa, ein Zuwachs von fast achtzig Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Nach Deutschland gingen mehr als zehn Milliarden Euro. (Hanemann/Huotari 2017: 4-9) 2018 waren rund 900 chinesische Unternehmen in Deutschland tätig, mit einem Investitionsvolumen von rd. zwanzig Milliarden Euro. (German Trade and Invest 2018: 5) Chinesische Investitionen wuchsen vor allem in Sektoren wie Maschinenbau, Informations- und Kommunikationstechnologie, Infrastruktur und Transportwesen (ibid.: 7) Die größten Engagements in Deutschland waren dabei der Kauf

des Roboterherstellers KUKA durch Midea (4,4 Milliarden) gefolgt von der Übernahme des Energiekonzerns EEW Energy durch Beijing Enterprises (1,4 Milliarden Euro) und dem Einstieg (eine Milliarde Euro) des Staatsfonds CIC in den Wohnungskonzern BGP. (ibid.: 8) Wenngleich die chinesischen Auslandsinvestitionen seit 2017 merklich zurückgehen – nicht zuletzt aufgrund gesetzlicher Maßnahmen zur Reduzierung der Kapitalflucht – bleibt Deutschland eine der wichtigsten Destinationen für chinesisches Kapital in Europa.

Die deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen waren jahrzehntelang durch Komplementarität gekennzeichnet. Das rasche Wachstum Chinas infolge der durch Deng Xiaoping 1978 initiierten Reformen basierte auf seiner Fähigkeit, qualitativ hochwertige Industrieprodukte zu wettbewerbsfähigen Preisen bereitzustellen. (West-)Deutschland, das bereits 1973 durch die Unterzeichnung eines Handelsabkommens inklusive einer Meistbegünstigungsklausel zu einem der wichtigsten Handelspartner der Volksrepublik wurde, spielte in den folgenden Jahren eine entscheidende Rolle beim Aufstieg Chinas: dessen Industrie und öffentlicher Sektor bevorzugten Hochtechnologie ‚Made in Germany‘ und tun dies bis heute. Rasch gelang es China so, deutsche Unternehmen für beachtliche Investitionen im Lande zu gewinnen, wo sie nicht nur für den deutschen und internationalen Markt produzierten. Vielmehr galt es auch, die Nachfrage einer wachsenden Mittelschicht in China selbst zu decken, die sich deutsche Produkte im Automobilbereich und darüber hinaus leisten konnten.

Tatsächlich war die Autoindustrie ein Wegbereiter: Bereits 1984 begann Volkswagen ein *joint venture* mit der *Shanghai Automotive Industries Corporation* (SAIC). Heute betreibt die Volkswagen Gruppe China dreiundzwanzig Autowerke im Land, wo sie 2016 3,98 Millionen Fahrzeuge verkaufte. (Volkswagen AG 2018) Volkswagen folgend eröffneten fast alle deutschen Autobauer Präsenzen in China – wie auch die deutsche Industrie insgesamt.

Nach Jahrzehnten als Werkbank der Welt musste China jedoch erkennen, dass sein Geschäftsmodell einer arbeitsintensiven, ressourcenfressenden und umweltschädlichen Industrieproduktion weder nachhaltig war noch gesellschaftlichen Wohlstand und internationale Wettbewerbsfähigkeit weiter voranbringen konnte. Um wirtschaftliches Wachstum und sozialen Wohlstand weiter zu steigern, muss China daher seinen ökonomischen Fokus verstärkt auf qualitative hochwertige Dienstleistungen sowie Forschung und Entwicklung im Hochtechnologiebereich legen.

Chinesische Investitionen in Deutschland steigerten sich jedoch nicht ausschließlich aus ökonomischen Interessen, wie der Vergrößerung von Marktanteilen. Laut der eingangs bereits angesprochenen ‚Made in China 2025‘-Initiative von Ministerpräsident Li Keqiang will China Spitzenpositionen in zehn hochtechnologischen Schlüsselbereichen erreichen. Aus chinesischer Sicht erscheinen dabei die deutsche ‚Industrie 4.0‘-Initiative und ‚Made in China 2025‘ als einander verstärkende Programme. Während jedoch Deutschland den freien Handel in den Zufluss von FDI in seine Volkswirtschaft grundsätzlich begrüßt, wachsen die Sorgen bezüglich der Beachtung fairer Regeln und des Reziprozitätsprinzips durch China auf diesem entscheidenden Kooperationsfeld. (s. Abschnitt 4)

Dasselbe Muster ambivalenter Wahrnehmung findet sich auch in Bezug auf Chinas Jahrhundertprojekt der ‚*One Belt-One Road*‘ (OBOR, *yidai yilu*) Initiative, welche Xi Jinping 2013 als ein transkontinentales Infrastruktur- und Handelsprogramm entlang einer ‚Neuen Seidenstraße‘ (*xin sichou zhilu*) von China nach Westeuropa ins Leben gerufen hat. (Institute of Security and Development Policy 2016) Deutschland unterstützt dieses Projekt und ist Anteilseigner der *Asian Infrastructure Development Bank* (AIIB), die China zur Finanzierung von OBOR geschaffen hat. Zugleich aber befürchtet Deutschland (zusammen mit mehreren europäischen Staaten), beim Zugang zu Aufträgen in diesen gigantischen Investitionsprojekt benachteiligt zu werden. Nach vielen Jahren der Komplementarität ist es nun auch zunehmende Ambiguität, die die ökonomische Zusammenarbeit Deutschlands mit China kennzeichnet.

3. Eine umfassende Partnerschaft

Wenngleich die Wirtschaftsbeziehungen den entscheidenden Pfeiler im deutsch-chinesischen Verhältnis darstellen, sind beide Länder auch in vielfältigen politischen und sozio-kulturellen Bereichen eng miteinander verbunden. In der Praxis vollzieht sich diese Zusammenarbeit über die bereits angesprochenen Regierungskonsultationen, in mehr als achtzig sogenannten Dialogen (Auswärtiges Amt 2019) sowie in zahlreichen staatlichen und substaatlichen Arrangements.

Seit ihrem Start im Juni 2011 in Berlin bilden die Regierungskonsultationen das Spitzenformat der beiderseitigen Beziehungen. Im zweijährlichen Rhythmus in Berlin und Beijing durchgeführt, leiten die Regierungschefs die Treffen ihrer Kabinette bzw. großer Teile derselben. Diese enge politische Abstimmung zu internationalen und bilateralen Fragen ist Ausdruck der ebenso breiten wie tiefen Qualität dieser zwischenstaatlichen Beziehung.

Die bilateralen Dialoge bieten Foren für die Zusammenarbeit zwischen Ministerien, staatlich Institutionen, Nichtregierungsorganisationen sowie Experten. Zu den wichtigsten dieser Dialoge zählt der zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik auf der Ebene der Außenministerien zusammen mit den Gesprächen zwischen den Finanzministern und den Chefs der Zentralbanken.

Der strategische Dialog zu internationalen Fragen gewinnt dabei immer mehr an Bedeutung. Deutschland und China teilen ein vitales Interesse an stabilen und friedlichen internationalen Beziehungen. Allerdings unterscheiden sich die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen in Europa und Asien beträchtlich und mit ihnen die Wahrnehmungen der Herausforderungen sowie die Wahl der Instrumente zu ihrer Bewältigung. Auf dem Gebiet der Konfliktprävention bzw. des -managements verfolgt China konfrontativere Ansätze als solche, die Deutschland bevorzugen würde. Dies gilt insbesondere für die Südchinesische See, den Umgang mit Taiwan oder die Spannungen mit Japan über die Senkaku/Diaoyu-Inseln. Hier sieht China wichtige, wenn nicht existenzielle, Interessen betroffen. Auch wenn Deutschland nur äußerst begrenzte Möglichkeiten hat, China von der Überlegenheit kooperativer und kompromissorientierter

Ansätze zu überzeugen, bleibt dieses Dialogformat ausgesprochen hilfreich für den Austausch von politischen Sichtweisen und Meinungen.

Gleiches gilt für den Rechtsstaats- und den Menschenrechtsdialog, die 1999 auf Initiative des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder und Ministerpräsident Zhu Rongji eingerichtet wurden. Während der Rechtsstaatsdialog mit seinen jährlich stattfindenden und hochrangig besetzten Symposien sowie zahlreichen Expertengesprächen einige greifbare Resultate etwa im Bereich der Normenkodifikation und der gerichtlichen Prozessordnung (vor allem auf dem Gebiet des für die wirtschaftlichen Beziehungen so wichtigen Zivilrechts) erzielen konnte, blieben die Fortschritte hinsichtlich des Menschenrechtsschutzes jedoch eher bescheiden. (s. Abschnitt 4)

Während Xi Jinpings Staatsbesuch in Deutschland 2014 verständigten sich beide Länder auf eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft und Technologie, die dann während der Dritten Regierungskonsultationen im gleichen Jahr in einer ‚Innovationspartnerschaft‘ formalisiert wurde. Seit Jahrzehnten bilden Chinesen die größte Gruppe ausländischer Studierender in Deutschland (2018 ca. 28000) während gleichzeitig auch die Zahl deutscher Studierender in China wächst (2018 ca. 6000). Kultur- und Bildungseinrichtungen wie das Goethe Institut oder parteinahe Stiftungen wie die Konrad Adenauer Stiftung oder die Friedrich Ebert Stiftung sind in China aktiv wie umgekehrt die Volksrepublik in Deutschland eine Reihe von Konfuzius-Instituten (zumeist in Zusammenarbeit mit Universitäten) betreibt.

Die Beziehungen erstrecken sich auch auf den militärischen Sektor. Die bilateralen Jahresprogramme enthalten vielfältige gegenseitige Delegationsbesuche und Expertentreffen zu militärisch relevanten Fragen. Auch nehmen Offiziere der Bundeswehr sowie der Volksbefreiungsarmee (VBA) an Kursen und Ausbildungsprogrammen teil, einschließlich des Internationalen Generalstabslehrgangs an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg oder hochrangigen Lehrgängen an der Nationalen Verteidigungsuniversität in Beijing. Deutschland ist eines der wenigen westlichen Länder, welches mit China regelmäßige Seminare für Generale durchführt. 2014 wurde die Position des deutschen Verteidigungsattachés vom Rang eines Oberst auf den eines Brigadegenerals angehoben, bislang war diese Wertschätzung nur den vier Siegermächten des Zweiten Weltkriegs vorbehalten. China unterhält in Deutschland seit vielen Jahren einen großen Militärattachéstab unter Leitung eines Generalmajors.

Im Laufe der Zeit haben Deutschland und China also bemerkenswert breite und tiefe Beziehungen entwickelt. Dennoch gibt es trotz aller Gemeinsamkeiten und geteilter Interessen auch eine Reihe von Differenzen.

4. Widersprüche und Unterschiede

Zweifellos hat Chinas mit seinen Rhetoriken vom ‚Chinesischen Traum‘ und ‚Made in China 2025‘ maßgeblich dazu beigetragen, dass sein internationaler Auftritt und seine Investitionen in Deutschland zunehmend auch als Herausforderung angesehen werden. Damit kamen auch Themen auf die Tagesordnung, die zwar seit langem bekannt waren, jedoch kaum nachdrücklich angesprochen wurden: So entwickelte sich neben

der lange geführten Debatte über die Verletzungen von Urheberrechten (*intellectual property rights*, IPR) die mangelnde Reziprozität bei Investitionen und Marktzugängen zu einem wachsenden Problem in den bilateralen Beziehungen. China erwartet freien Zugang zu deutschen und europäischen Märkten, begegnet umgekehrt aber ausländischen Investoren mit einer Fülle von Vorschriften und Hürden, sowohl beim Einstieg in seinen Markt wie auch bei der Behandlung von Unternehmen nach erfolgten Investitionen. (Hanemann/Huotari 2018: 12-16) So waren und sind ausländische Unternehmen oft gezwungen, mit chinesischen Firmen *joint ventures* einzugehen, in denen sie allerdings nur maximal 49 Prozent der Anteile halten dürfen, die Kontrolle also in chinesischer Hand bleibt. Umgekehrt können chinesische Anleger in Deutschland und Europa relativ frei Unternehmensmehrheiten erwerben. (ibid.: 21)

In einer Gegenüberstellung der FDI-Ströme in wichtigen Sektoren zeigt sich, dass China in den zurückliegenden Jahren massiv in europäische Infrastruktur und Transportbranchen investiert hat (2017 mehr als 15 Mrd. Euro) während europäische Unternehmen auf diesem für China so wichtigen Sektor mit rd. 141 Mio. Euro (2017) praktisch nicht auftraten. (ibid.: 19) Auch wenn China immer wieder verspricht, seine restriktive und diskriminierende Investitionspolitik zu ändern – und tatsächlich auch eine Reihe von Bereichen aus der Verpflichtung zu Minderheitsbeteiligung herausgenommen hat – bestehen Bedenken fort. So sagte im Juni 2018 der deutsche Botschafter in China, Michael Clauss, in einem Interview mit der in Hongkong erscheinenden *South China Morning Post*, dass „*German companies are concerned that China’s industrial policy might foster ‘indigenous’ industry champions at their expense. (...) Some fear that this could be the blueprint for future bilateral economic relations.*“ (South China Morning Post vom 30. Juni 2018) Tatsächlich sind deutsche Unternehmen vorsichtiger mit ihren Engagements in China geworden. Nicht zuletzt aus Unzufriedenheit mit der zunehmenden Benachteiligung ausländischer Unternehmen in China gingen die deutschen Anlagen zwischen 2015 und 2017 um fast die Hälfte zurück. (German Trade and Invest 2018: 5)

Sorgen bereiten auch Chinas Aktivitäten im Rahmen seines Kooperationsprogramms mit sechzehn mittel- und osteuropäischen Ländern (C-CEEC oder auch 16+1 Format), welche die EU spalten könnten. Auf chinesische Initiative 2012 in Budapest eingerichtet, soll die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Volksrepublik und ihren Partnern in der Region ausgebaut werden. Elf von ihnen gehören der EU an. 2017 verwies der damalige Außenminister Sigmar Gabriel darauf, dass Aktionen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wie etwa die Anerkennung des Spruchs des Internationalen Schiedshofes in Den Haag zum Territorialkonflikt zwischen den Philippinen und China durch 16+1 Mitglieder behindert wurden, die negative Reaktionen der Volksrepublik befürchteten. Gabriel forderte eine europäische Strategie, die von China verlangt, „dass es bitte eine Ein-Europa-Politik betreibt und uns nicht versucht zu spalten.“ (Bundesregierung 2017)

Schließlich bleibt noch ein weiteres Feld bedeutsam für die deutsch-chinesischen Beziehungen: zweifellos haben Chinas politisches System wie auch seine Gesellschaft infolge der 1978 gestarteten Reform- und Öffnungspolitik tiefgreifende und – höchstwahrscheinlich – auch unumkehrbare Veränderungen durchlaufen. Doch ob-

wohl die Volksrepublik einen Großteil der kommunistischen Ideologie über Bord warf und pragmatischere Ansätze in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verfolgte, steht das Land weiterhin unter der rigiden Herrschaft der Kommunistischen Partei, deren Generalsekretär Xi Jinping politische Stabilität mit immer stärkerer Repression und Kontrolle in allen gesellschaftlichen Bereichen gewährleisten will.

Zwar sind der Menschenrechts- und Rechtsstaatsdialog bis heute aktiv – wenn es aber um die konkreten Schicksale wie das des verstorbenen Friedensnobelpreisträger Liu Xiaobo, seiner nun im deutschen Exil lebenden Witwe Liu Xia, des Künstlers Ai Weiwei oder des Schriftstellers Liao Yiwu geht (um nur einige in der deutschen Öffentlichkeit etwas bekanntere Namen zu nennen), zeigt die chinesische Regierung die selbe Härte, mit der sie gegen Oppositionelle sowie ganze Volksgruppen wie etwa die Uiguren oder Tibeter vorgeht.

In der Menschenrechtsfrage werden die Widersprüche zwischen einer wertegeleiteten Außenpolitik und der Realpolitik im Umgang mit China offensichtlich. Die letzten Bundesregierungen verwiesen darauf, dass Menschenrechtsangelegenheiten nicht in der Öffentlichkeit, sondern im vertraulichen Rahmen besprochen werden müssen. Tatsächlich findet Bundeskanzlerin Angela Merkel dort auch klare Worte zur Menschenrechtssituation, und zurecht wird Liu Xias Freilassung als ein Erfolg von Merkels Hartnäckigkeit bewertet. Anders als früher jedoch ist die chinesische Führung selbstbewusst genug zu erkennen, dass solche eher symbolischen Gesten nichts schaden, sondern der Verbesserung von Chinas Image in der Welt dienen können. Sie stehen aber nicht für bedeutsame Veränderungen im Menschenrechts- und Rechtsstaatsbereich und die Aussichten auf einen weiteren ‚Wandel durch Handel‘ sind nicht vielversprechend.

5. Ausblick: Deutschland braucht einen europäischen Rahmen für seine Chinapolitik

Die deutsch-chinesischen Beziehungen sind für beide Seiten wichtig und werden dies auch bleiben. Gleichwohl muss sich Deutschland seiner begrenzten Handlungsspielräume gegenüber der Großmacht China bewusst sein. Trotz seiner wirtschaftlichen Stärke bleibt Deutschland politisch eine europäische Mittelmacht von limitierter globaler Reichweite. Wenn Bundeskanzlerin Angela Merkels Stimme in Beijing Gehör findet, bedeutet dies nicht, dass China Deutschland als eine normative Macht in der Weltpolitik akzeptiert. Deutschlands Stellenwert in China beruht vor allem auf seiner Stärke in der EU. Dies könnte sich ändern, wenn Deutschlands Führungsrolle in Europa wankt – sei es durch innenpolitische Krisen oder durch die weitere Erosion des Zusammenhalts zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Im Nachgang der Finanzkrise von 2008/09, der Flüchtlingswelle von 2015 und schließlich dem britischen Referendum zum Ausstieg aus der Union ist die Solidarität unter den europäischen Staaten einem permanenten Stresstest ausgesetzt. Berlins Einfluss in Beijing ist nicht allein eigener Anstrengung und Bedeutung geschuldet, sondern unterliegt auch dem politischen Kalkül der Volksrepublik.

Deutschland muss überdies klar sein, dass China in seiner Jahrtausende langen Geschichte eine der grundlegenden Strategien jeder erfolgreichen Großmacht zur Perfektion gelernt hat: *divide et impera*, teile und herrsche. Wie in ihren Beziehungen zu den USA, einem anderen Champion in diesem Spiel, erliegen europäische Staaten immer wieder der Versuchung, ihre nationalen Interessen in bilateralen Arrangements zu verfolgen statt in gemeinsamen Ansätzen.

Deutschland mit seinen besonderen Beziehungen zu China wie auch seinen Partnern in der EU sollte realisieren, dass Selbstbehauptung gegenüber Mächten wie China (und den zunehmend feindselig auftretenden USA unter Präsident Donald Trump) nicht im Alleingang möglich ist, sondern nur in der Einheit der Europäer. Individuelle Versuche nationaler Nutzenmaximierung in bilateralen Arrangements können nur erfolgreich sein, solange sich der betroffene Staat auf die Unterstützung der EU verlassen kann, wenn es nötig wird. Sobald dieser Zusammenhalt jedoch (nicht zuletzt durch schwindende Solidarität) zerstört oder erheblich beschädigt ist, werden die einzelnen Staaten vom Willen des Stärkeren in den bilateralen Beziehungen abhängig sein. Das wäre nicht nur das Ende jeglicher Boni für einzelstaatlichen Egoismus, sondern könnte in eine neue Form von wirtschaftlichem Kolonialismus münden.

Deutschland sollte daher sein Bestes tun, um seine eigene Politik gegenüber China noch stärker mit übergeordneten europäischen Interessen und Ansätzen in Einklang zu bringen. Ein gemeinsam auftretendes Europa könnte etwa auf dem Gebiet der Reziprozität deutlich größere Zugeständnisse seitens China einfordern als ein Einzelstaat. Wie Angela Stanzel aufzeigt, sucht Deutschland hinsichtlich seiner Chinapolitik durchaus verstärkt einen europäischen Rahmen: die europäischen Initiativen, die Deutschland etwa zur besseren Kontrolle ausländischer Beteiligungen an Schlüsselindustrien und kritischer Infrastruktur gestartet hat, verdeutlichen, dass Deutschland den Wert eines kollektiven Vorgehens erkannt hat. (Stanzel 2017: 6-18) Gleiches gilt für die Unterstützung einer neuen EU-China-Strategie.

Eine kohärente EU-Politik gegenüber China und Ostasien erscheint angesichts beunruhigender Entwicklungen in der Region immer dringlicher: eine sich verschärfende Rivalität zwischen China und den USA, regionale Krisen mit Japan oder in der Südchinesischen See würden massive Auswirkungen auf Europa und Deutschland haben. Allerdings muss festgestellt werden, dass in ihrem jetzigen Zustand weder Deutschland noch die EU in der Lage sind, die politischen Dynamiken in wichtigen Weltregionen in ihrem Interesse zu beeinflussen. Sich in dieser Hinsicht besser aufzustellen, bleibt daher ein Langzeitprojekt der Europäer, das jedoch keinen weiteren Aufschub duldet. Auch daher besteht im Verhältnis zu China der alte Grundsatz deutscher Außenpolitik fort: Deutsche Interessen sind am besten in einem funktionierenden Europa aufgehoben.

Quellen und Literatur

- Auswärtiges Amt 2019: Beziehungen zu Deutschland. Investitionen. Berlin. Online: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/china-node/-/200472>.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) 2019: Außenwirtschaftsverordnung. Verordnung zur Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes. Online: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Gesetze/Aussenwirtschaft/AWV.html>.
- Bundesregierung 2012: Globalisierung gestalten - Partnerschaften ausbauen - Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung. Berlin. Online: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/216964/09ff755d2f1ba268ce4ebc580da0082c/gestaltungsmachtekonzzept-dt-data.pdf>.
- Bundesregierung 2014: Gemeinsame Erklärung zum Besuch von Staatspräsident Xi: Schaffung einer umfassenden Partnerschaft zwischen Deutschland und China. 28. März 2014. Online: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2014/03/2014-03-28-gemeinsame-erklarung.html>.
- Bundesregierung 2017: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Sigmar Gabriel, bei der 25. französischen Botschafterkonferenz am 30. August 2017 in Paris. Bulletin 91-1. Online: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/bulletin-2010-bis-2017/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-sigmar-gabriel--810446>.
- Bundesregierung 2018: Verantwortliche Partner für eine bessere Welt (Responsible Partners for a Better World) Gemeinsame Erklärung anlässlich der 5. Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2018/07/2018-07-09-erklarung-deutsch-chinesische-regierungskonsultationen.html>.
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) 2019: Partner und systemischer Wettbewerber - Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um? Grundsatzpapier China. Berlin.
- German Trade and Invest 2018: Wirtschaftsdaten Kompakt China. November 2018. Online: http://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/MKT/2016/11/mkt201611222022_159610_wirtschaftsdaten-kompakt--china.pdf?v=5.
- Hanemann, Thilo/Huotari, Mikko 2017: Record Flows and Growing Imbalances. Chinese Investment in Europe in 2016. MERICS Paper on China 3. Berlin.
- Hanemann, Thilo/Huotari, Mikko 2018: EU-China FDI: Working Towards Reciprocity in Investment Relations. MERICS Paper on China 3. Berlin.
- Institute of Security and Development Policy 2016: The Belt and Road Initiative. Stockholm. Online: <http://isdp.eu/publication/belt-road-initiative/>.
- Maull, Hanns W. 2007: Deutschland als Zivilmacht. In: Schmidt, Siegmund/Hellmann Gunther/Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik. Wiesbaden: 73-84. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0_4
- Paezold, Simon 2018: Rewriting the Global System? China's Role in International Economic Governance. In: Staack, Michael/Groten, David (Hrsg.): China und Indien im regionalen und globalen Kontext. Opladen Berlin Toronto: 119-142. <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzz7f.9>
- Son, Daekwon 2017: Xi Jinping Thought vs. Deng Xiaoping Theory. In: The Diplomat, 25 October 2017. Online: <https://thediplomat.com/2017/10/xi-jinping-thought-vs-deng-xiaoping-theory/>.
- South China Morning Post 2018: China urged to give foreign companies a fair chance to compete with domestic firms. 30. Juni 2018. Online: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2153228/china-urged-give-foreign-companies-fair-chance-compete>.
- Staack, Michael 2018: Strategische Partnerschaft zwischen China und Deutschland: Krisenfest und zukunfts-tauglich? In: Staack, Michael/Groten, David (Hrsg.): China und Indien im regionalen und globalen Kontext. Opladen Berlin Toronto: 29-61. <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzz7f.5>
- Stanzel, Angela 2017: Hard Times for Soft Power. Germany's China Challenge. In: European Union Foreign Affairs Journal (2) 2017: 6-18.
- Statistisches Bundesamt, China erneut Deutschlands wichtigster Handelspartner. Press Release 57 of 19 February 2019. Wiesbaden. Online: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2019/02/PD19_057_51.html.
- Volkswagen AG 2018: Volkswagen Group China. Online: <http://www.volkswagenag.com/en/sustainability/reporting/regions/china.html>.
- Wübbcke, Jost/Meissner, Mirjam/Zenglein, Max J./Ives, Jacqueline/Conrad, Björn 2016: Made in China 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries. Berlin: MERICS Papers on China (2) 2016.