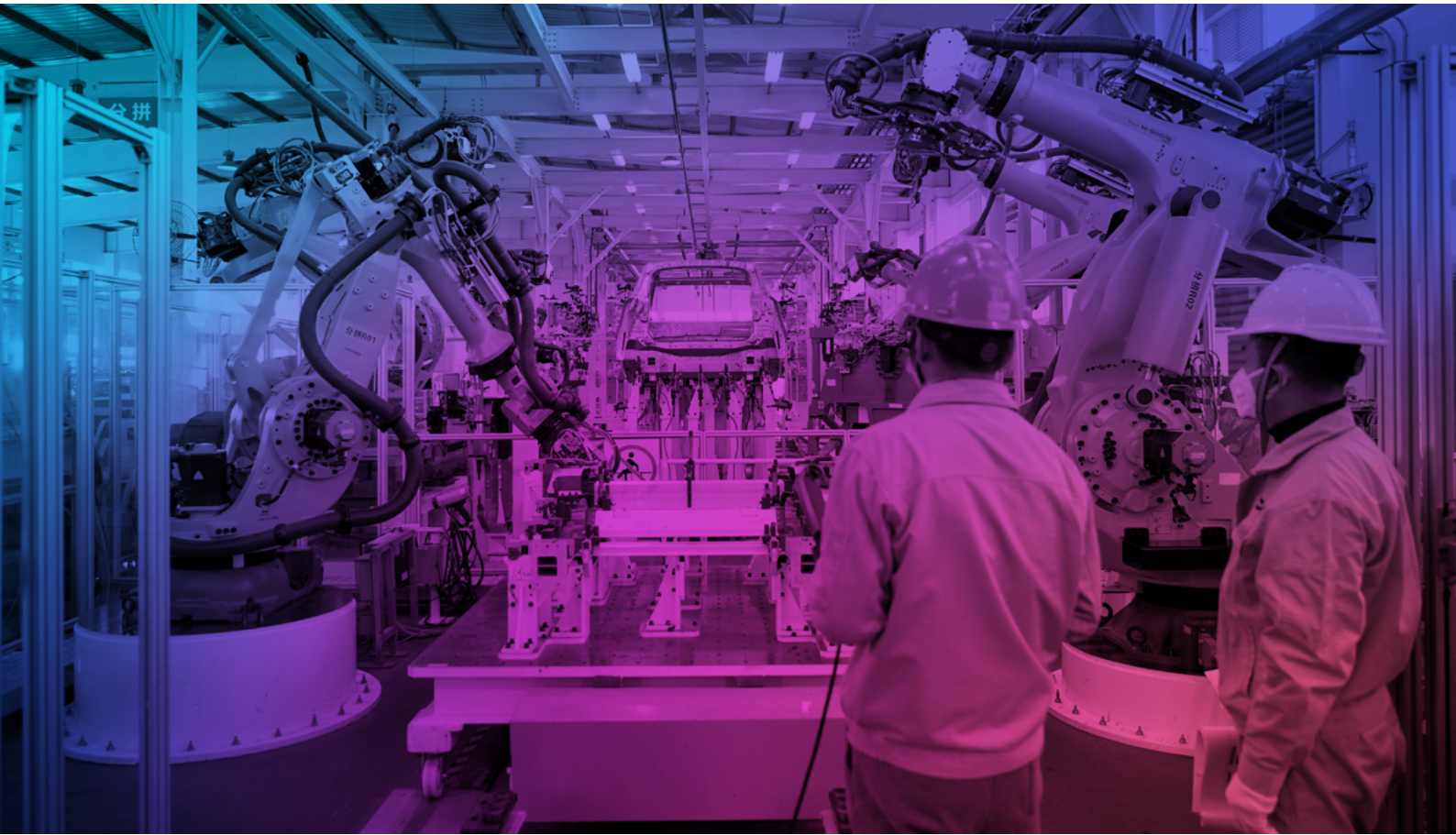


DGAP BERICHT



Aktionsplan China und Außenpolitik

Was Deutschland tun muss, um im
Systemwettbewerb mit China zu bestehen



Dr. Tim Rühlig

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Programm Technologie und Außenpolitik, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)

Chinas wirtschaftlicher und politischer Aufstieg fordert Deutschland auf vielen Ebenen heraus, von der Wettbewerbsfähigkeit seiner Industrie bis zur Robustheit seiner demokratischen Institutionen. Diese systemische Herausforderung zu bewältigen ist umso schwieriger, als Deutschland wirtschaftlich in hohem Maße von China abhängig ist.

Viel zu lange sind Deutschland und die Europäische Union (EU) untätig geblieben, weil sie auf das Paradigma „Wandel durch Handel“ gesetzt haben. Doch die lange handlungsleitenden Hoffnungen haben sich nicht erfüllt, im Gegenteil: Heute droht China die internationale regelbasierte Ordnung ebenso wie die westlichen Demokratien zu verändern. Deutschlands spätes Erwachen hat das Land in eine schlechte Ausgangslage manövriert, denn Machtgleichgewicht und Abhängigkeiten haben sich zu Chinas Gunsten verschoben.

Eine klare Position gegenüber China kann nur noch im Verbund der EU durchgehalten werden, denn Deutschland ist das einzige Mitgliedsland der EU, das von China überhaupt noch ernst genommen wird. Doch auch gegenüber Deutschland zeigt sich China zunehmend selbstbewusst. Der deutsche Einfluss schwindet, wenn die EU nicht als Ganze handlungsfähiger wird. Doch bis heute sind die EU-Mitgliedsstaaten gespalten.

Deutschland ist allerdings auch eine wesentliche Ursache für die Uneinigkeit innerhalb der EU. Nationale, vor allem ökonomische Eigeninteressen verhindern nicht nur, dass die EU eine gemeinsame Position gegenüber China einnimmt. Sie nähren auch in den anderen EU-Mitgliedsstaaten Zweifel an der Solidarität Deutschlands. Der Druck auf Deutschland, seine Chinapolitik anzupassen steigt. Die Kosten einer Fortführung der bisherigen Politik wären enorm hoch. Auch die Vereinigten Staaten von Amerika drängen auf eine Wende der Chinapolitik. Die neue Bundesregierung sollte die deutsche Chinapolitik von Grund auf verändern.

WAS CHINAS AUFSTIEG BEDEUTET

Bis vor wenigen Jahren hofften Deutschland und Europa auf „Wandel durch Handel“ in China. Dem lag die Annahme zugrunde, dass die wirtschaftliche Kooperation zu einer dreifachen Liberalisierung Chinas führen würde: Wirtschaftlich sollten Reformen eine freie Marktwirtschaft ermöglichen; innenpolitisch würde die wirtschaftliche Öffnung zu Wohlstand, Pluralisierung und schließlich zu Demokratisierung führen; international würde die Einbindung in die Weltmärkte die Eingliederung Chinas in die regelbasierte internationale Ordnung befördern. Dieses Paradigma hat sich als unzutreffend er-

wiesen, insbesondere seit Xi Jinping regiert. Im Gegenteil: Chinas autoritärer Staatskapitalismus wurde gestärkt und entfaltet internationale Strahlkraft. Diese Entwicklung hat vier Dimensionen: die innenpolitische Stärkung des Autoritarismus, das Wiedererstarken der chinesischen Staatswirtschaft, eine aggressivere Außenpolitik und die demokratiezersetzende Wirkung Chinas in Europa.

1. Die innenpolitische Stärkung des Autoritarismus

Seit seinem Amtsantritt 2012/13 hat Präsident Xi Jinping die autoritäre Herrschaft der Kommunistischen Partei (KPCh) gestärkt. Seine Regierung setzt insbesondere digitale Technologien zum Ausbau des Kontroll- und Repressionsapparats ein. Die ohnehin eingeschränkte Redefreiheit wird durch die engmaschige Kontrolle der sozialen Medien eklatant beschnitten; zugleich erschwert die Klarnamenregistrierung für die Nutzung sozialer Medien Anonymität im Internet. Internetplattformen greifen zunehmend zur Selbstzensur, seit sie für Inhalte, die von ihren Nutzern veröffentlicht werden, haftbar gemacht werden. Schließlich zeigt auch die medienwirksame Bestrafung von prominenten Kritikern abschreckende Wirkung.

Parallel dazu geht die chinesische Regierung verstärkt gegen die muslimische Bevölkerung der Provinz Xinjiang vor. China werden Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen, darunter die Inhaftierung von etwa 1,5 Millionen Muslimen, wobei die Schätzungen voneinander abweichen. In der Sonderverwaltungszone Hongkong verletzt das Nationale Sicherheitsgesetz von 2020 die völkerrechtlich kodifizierten Freiheitsrechte, die in der chinesisch-britischen gemeinsamen Erklärung zu Hongkong und im Pakt für bürgerliche und politische Rechte festgeschrieben worden waren. Jedwede Kritik an der Hongkonger Regierung kann als Subversion geahndet werden. Selbst Protest mit leerem Papier wird zum Straftatbestand.

Kurzum: Der Handel mit China konnte die Stärkung des Autoritarismus nicht verhindern und hat, entgegen langjähriger Hoffnungen, keine politische Öffnung hin zur Demokratie erwirkt.

2. Die wiedererstarkende Staatswirtschaft

Auch wirtschaftlich tritt das Gegenteil der deutschen Erwartungen ein: Xi stärkt seit 2011 die Staatswirtschaft. Dies führt unmittelbar zur Erosion der Wettbewerbsgleichheit mit Deutschlands freier Marktwirtschaft. In den 1980er und 1990er Jahren schienen sich die deutschen Hoffnungen auf eine wirtschaftliche Öffnung Chinas zu bestätigen. Die schrittweise Einführung von marktwirtschaftlichem Wettbewerb und die Stärkung der Privatwirtschaft lösten

die Planwirtschaft aus der Zeit von Mao Zedong ab. Doch bereits unter Xis Vorgänger Hu Jintao kamen diese Wirtschaftsreformen weitgehend zum Stillstand. Seit Xis Amtsantritt 2011 sorgt die Regierung erst recht für die Stärkung und Zentralisierung der Staatsunternehmen. Dies zeigt sich besonders deutlich an der Kreditvergabe durch den staatlich dominierten Bankensektor: Noch 2011 hatten die Staatsunternehmen wegen ihrer schwächeren wirtschaftlichen Performance nur 28 Prozent des gesamten Kreditvolumens erhalten. Unter Xi Jinping stieg dieser Anteil bis 2016 auf 83 Prozent. In Abwesenheit funktionierender Kapitalmärkte kommt diese Umverteilung der Kredite einer maßgeblichen Stärkung der Staatswirtschaft und einer Aushöhlung marktwirtschaftlicher Prinzipien gleich.

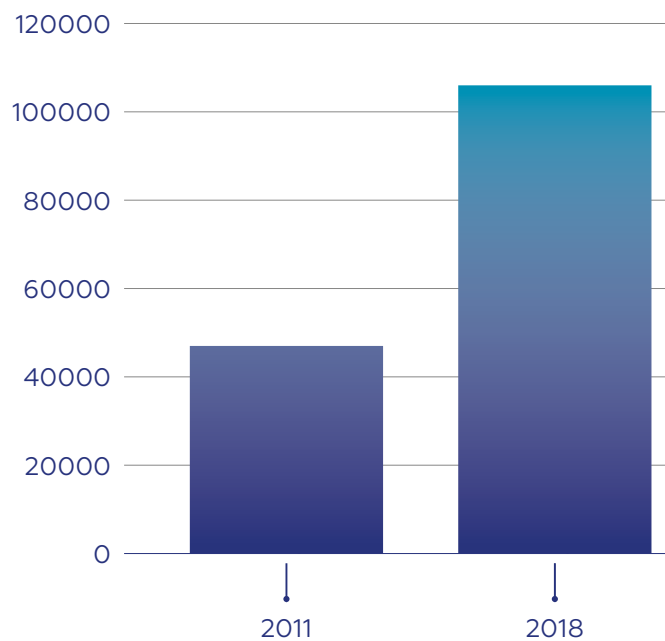
Gleichzeitig wurde die Privatwirtschaft verstärkt der unmittelbaren politischen Kontrolle der KPCh unterstellt. Dafür steht die systematische Einführung von Parteizellen in Privatunternehmen. Ein weiteres Beispiel ist das Vorgehen gegen führende privatwirtschaftliche Konzerne in der Digitalwirtschaft zum Beispiel Alibaba, Ant, Tencent und Didi. Vor allem mit kartellrechtlichen Mitteln greift die KPCh Unternehmen an, die ihr zu mächtig geworden sind. Nachdem ein privates Video, in dem Alibaba-Gründer Jack Ma Kritik äußerte, publik geworden war, verschwand er über Wochen aus der Öffentlichkeit.

3. Chinas aggressive Außenpolitik

Weil China die globale Finanzkrise 2008 schneller überwand als westliche Staaten, keimte bei Chinas Machthabern die Hoffnung auf, über ein überlegenes System zu verfügen. Dieses Gefühl der Stärke paart sich aber mit Sorge um die Verletzbarkeit der Einparteienherrschaft. Die Verschuldung von Staat, Unternehmen und privaten Haushalten steigt rapide und beträgt mindestens 270 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Die tatsächliche Kreditausfallquote liegt weit über den offiziellen Angaben. Die ineffiziente Kreditallokation führt auch dazu, dass China in der „Middle Income Trap“ steckenbleibt, es also nicht den Anschluss an die reichen Länder schafft. Die Frustration der jungen, gut ausgebildeten Generation durch mangelnde Karrierechancen wächst. Weitere Probleme ergeben sich aus den wachsenden Mobilitäts Herausforderungen in den Megastädten, der Notwendigkeit eines besseren Umwelt- und Klimaschutzes, der grassierenden Korruption und einem erstarkenden Nationalismus in der Gesellschaft.

Einerseits erwartet die chinesische Gesellschaft, dass die KPCh ihre Macht einsetzt, um chinesische Interessen in der Welt durchzusetzen. Andererseits fordert sie eine Politik, die Chinas internationale Anerkennung, Status und Reputation stärkt. Diese Mischung aus Stärke und Ver-

Zahl der Parteizellen in Joint Ventures



Quelle: Handelsblatt (2018) nach Angaben der Zentralorganisation der KPCh, <https://t1p.de/p78e>

letzlichkeit führt zu Chinas zunehmend aggressiver und nationalistischer Außenpolitik. Im Südchinesischen Meer hat China seine Zurückhaltung aufgegeben und auf künstlichen Inseln Militärstützpunkte errichtet. Die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs, der 2016 zugunsten der Philippinen geurteilt hatte, wird in Peking bestritten. Gegenüber Taiwan fühlt sich China stark genug, um laut über den Einsatz militärischer Mittel zur Wiedervereinigung nachzudenken.

Die von anderen Ländern verhängten Exportkontrollen und Strafzölle haben der chinesischen Führung deutlich gemacht, wie verletzlich China durch die wirtschaftliche Integration in die Weltmärkte geworden ist. Mit einer neuen Strategie, „duale Zirkulation“ genannt, versucht sie daher, unabhängiger von globalen Wertschöpfungsketten zu werden und heimische Innovationen zu fördern. Parallel dazu baut China seinen Einfluss mittels Infrastrukturinvestitionen in Drittstaaten als Teil der neuen „Seidenstraße“ aus. Entgegen den in Deutschland gehegten Hoffnungen hat sich China nicht in die regelbasierte Ordnung eingegliedert.

4. Chinas demokratiezersetzende Wirkung in Europa:

In Europa erweist sich China immer mehr als ein Akteur, der demokratische Rechte, Freiheiten und Institutionen zersetzt. Im Zentrum der chinesischen Bemühungen steht der Wunsch, die Diskurshoheit über alle politischen und gesellschaftlichen Debatten, die China betreffen, zu erlangen. Beispielhaft ist Chinas Desinformationskampagne zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie.

Im Frühjahr 2021 reagierte China auf moderate EU-Sanktionen mit drastischen Gegenmaßnahmen gegen EU-Parlamentarier und europäische Wissenschaftler, darunter das Mercator Institute for China Studies (MERICS) in Berlin. China unterminiert auch die Kunst-, Presse- und Wissenschaftsfreiheit, indem es Institutionen und Individuen in Europa wegen ihrer Äußerungen bedroht. In der Schweiz legte zuletzt eine Professorin die Betreuung einer Dissertation nieder, nachdem China an den Tweets ihres Doktoranden Anstoß genommen hatte.

Diese Vorgänge werfen die Frage auf, wie scharf China erst reagieren wird, wenn nicht nur ideologische, sondern auch wirtschaftliche Interessen betroffen sind. Der deutsche Gesetzgeber muss sich beispielsweise auf chinesische Reaktionen auf die Umsetzung des Lieferkettengesetzes gefasst machen. Zuletzt hatte es Boykottaufrufe gegen den schwedischen Modehersteller H&M gegeben, nachdem dieser erklärt hatte, keine Baumwolle aus der chinesischen Provinz Xinjiang mehr verwenden zu wollen.

Diese Beispiele zeigen, wie zutreffend die in der EU zunehmend verbreitete Einschätzung ist, dass Chinas Aufstieg mit einer Erosion der liberalen Ordnung in der Welt und in Europa einhergeht.

DIE KOSTEN DES „WEITER-SO“

China ist eine systemische Herausforderung, weil das Land durch seine grundlegenden strukturellen Unterschiede (Demokratie versus Autokratie, freie Marktwirtschaft versus Staatskapitalismus) die von Deutschland und der EU präferierte politische und wirtschaftliche Ordnung herausfordert. Diese Divergenzen prägen nicht nur Deutschlands Beziehungen zu China, sondern beeinflussen auch seine Handlungsoptionen über zahlreiche Politikfelder hinweg. Diskutiert werden sollte daher nicht nur, in welcher Form Deutschland dafür sorgen kann, dass Demokratie, Freihandel und Globalisierung die handlungsleitenden Paradigmen europäischer Außenpolitik bleiben können, sondern auch, wie diese aktiv zu verteidigen sind. In diesem Kontext erstaunt die Zurückhaltung der Bundesregierung, denn die Kosten, die sich durch Nichthandeln be-

ziehungsweise durch die Fortsetzung des gegenwärtigen Kurses ergeben, sind immens. Zu groß sind die drohenden Verluste an Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit sowie an internationalem Einfluss, auch im Verbund mit der EU und anderen Bündnispartnern.

Chinas Machtzuwachs ist wesentlich ein Ergebnis wirtschaftlicher Stärke und zunehmender Innovationskraft, vor allem in der Digitaltechnologie. Wenn Deutschland jetzt nicht beginnt, die wirtschaftlichen und technologischen Abhängigkeiten von China aktiv zu begrenzen, wird es sich dauerhaft vom Innovator zu einem Markt für chinesische Zukunftstechnologien wandeln. Dies bedeutet nicht nur einen erheblichen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand (siehe Aktionsplan Technologie), sondern vermindert auch Deutschlands Fähigkeit, international autonome Entscheidungen zu fällen. Im EU-Kontext beschrieb der ehemalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker dies als einen drohenden Verlust von „Weltpolitikfähigkeit“. Digitaltechnologische Fähigkeiten sind eine zentrale Machtressource des 21. Jahrhunderts. Deutschland droht aufgrund verschiedener Elemente, darunter der begrenzten Kontrolle über Daten und der Schwächung seiner Stellung in den internationalen Wertschöpfungsketten, zu einem Spielfeld des Großmachtkonflikts zwischen USA und China zu werden. Die Kontroverse um die Zulassung des chinesischen Netzwerkausrüsters Huawei beim Aufbau des 5G Netzes ist womöglich nur das erste Beispiel.

Ohne einen Kurswechsel droht Deutschland an Bedeutung für einen zentralen Bündnispartner, die USA, zu verlieren. Zentral für die USA ist der Großmachtkonflikt im asiatisch-pazifischen Raum. Zwar hat Deutschland 2020 erstmals eine indopazifische Strategie vorgelegt. Doch kann dies nur der erste Schritt sein, um im Verbund mit der EU im asiatisch-pazifischen Raum handlungsfähig zu werden. Nur wenn Deutschland und die EU eigene Ressourcen einbringen und eine klare Haltung zum zentralen Großmachtkonflikt des 21. Jahrhunderts entwickeln, bleiben sie für diese Entwicklung relevant und behalten für die USA mehr als nur legitimatorische Bedeutung.

DIE GESPALTENE EU UND DIE VERANTWORTUNG DER MITGLIEDSSTAATEN

Angesichts der systemischen Herausforderung, die China darstellt, setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass nicht die einzelnen Nationalstaaten, sondern die EU der adäquate Handlungsrahmen ist. Die EU-Außenpolitik ist allerdings Domäne des Europäischen Rates, in dem alle EU-Mitgliedsstaaten über ein Veto verfügen, und jenseits der Erkenntnis, dass China für die EU-Außenpolitik zentral ist, bleiben die Mitgliedsstaaten gespalten. Dieser anhaltende Mangel an Einigkeit und die daraus folgende Handlungs-

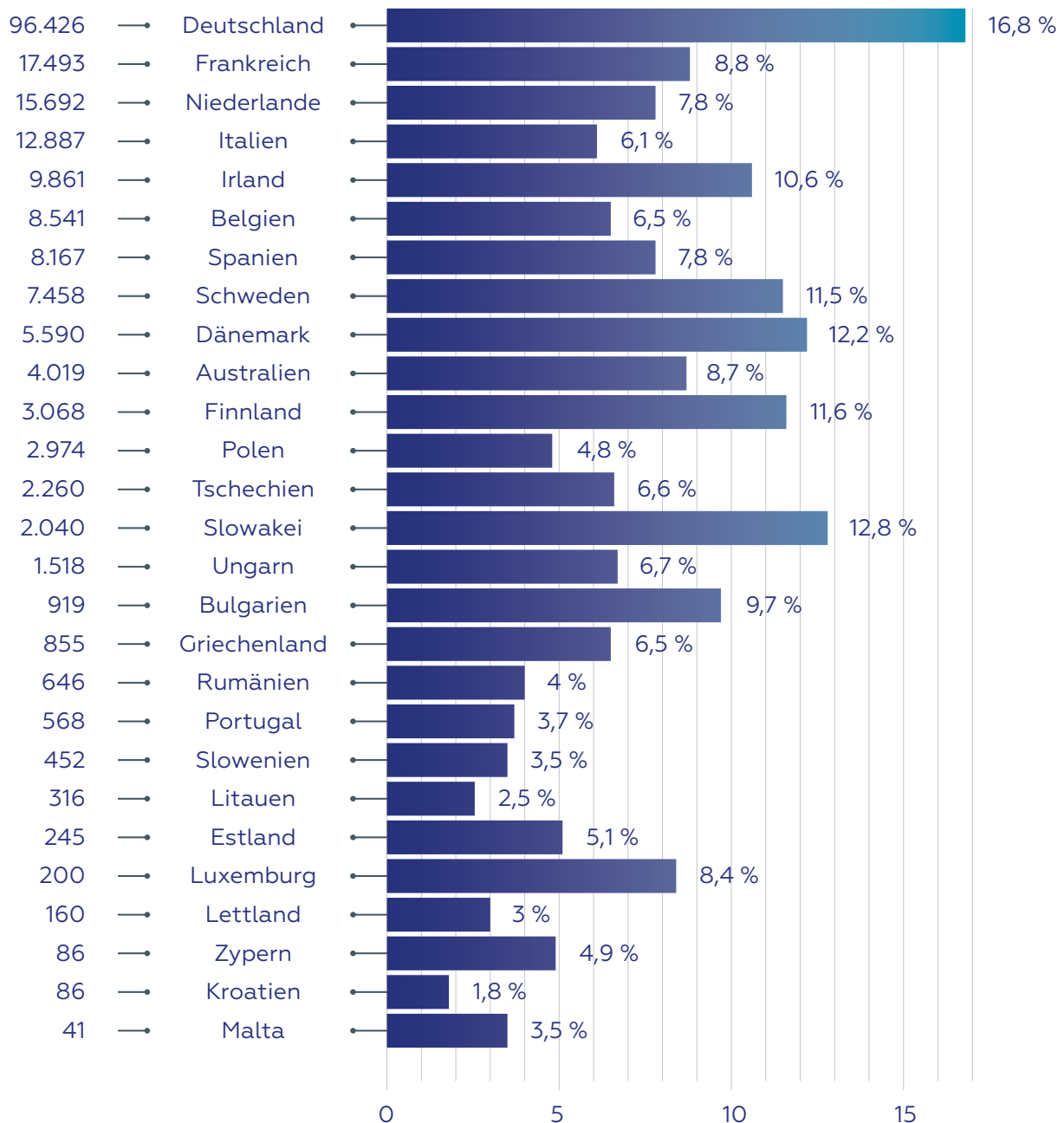
unfähigkeit der EU sind nicht nur Ausdruck einer stärker pro-chinesischen Haltung der zentral-, ost- und südeuropäischen Staaten, allen voran Ungarn. Sie sind auch das Ergebnis deutscher Priorisierung von wirtschaftlichen Partikularinteressen. Angesichts des erheblichen Anteils, den

China am deutschen Außenhandel hat (2020 waren es rund 9,5 Prozent) vertrauen kleinere EU-Mitgliedsstaaten nicht auf ein geeintes europäisches Handeln, wenn sie sich chinesischem Druck ausgesetzt sehen.

EU-Exporte nach China, 2020

Wert in Mio. €

Prozentualer Anteil des Exports nach China
an Exporten außerhalb der EU



Quelle: Eurostat (2021), <https://t1p.de/5dky>

Trotz der vorherrschenden Uneinigkeit befindet sich die EU-Chinapolitik in einem Prozess der Neuausrichtung.

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) versuchte 2019 diesen Prozess mit einem neuen „Strategischen Ausblick“ zu befördern. Darin wird China erstmals nicht nur als Partner und Wettbewerber, sondern auch als systemischer Rivale bezeichnet. Das Dokument wurde von den Staats- und Regierungschefs gebilligt. Auch die Europäische Kommission unterstreicht die internationalen Ambitionen der EU. Sie strebt nach einer „offenen strategischen Autonomie“, die die Abhängigkeiten Europas nicht nur durch den Aufbau eigener Kapazitäten, sondern auch durch Diversifizierung von Lieferanten verringern will. Dieser Begriff wird bezeichnenderweise zunehmend unter dem Gesichtspunkt der Reduktion der Abhängigkeit von China diskutiert. Schließlich hat auch das Europäische Parlament in einer Reihe von Resolutionen in den letzten Jahren zu einer klaren und kritischen Haltung gegenüber China gefunden. Doch angesichts der Tatsache, dass die Außenpolitik in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten liegt, braucht es dort einen Konsens, um eine signifikante Erhöhung der Handlungsfähigkeit gegenüber China zu erreichen. Gerade Deutschland wirkt hier bislang allerdings nicht als Impulsgeber. Wahlweise wird dies von Beobachtern mit den engen wirtschaftlichen Verflechtungen und Abhängigkeiten Deutschlands oder mit der Haltung von Bundeskanzlerin Angela Merkel erklärt. Kanzlerin Merkel wird dabei eine große Faszination für China gepaart mit der Überlegung, dass Chinas Aufstieg unaufhaltsam sei, nachgesagt.

Das war allerdings nicht immer so. Als die deutsche Bundesregierung vor rund fünf Jahren gemeinsam mit Frankreich und Italien die Initiative für ein Überprüfungsverfahren für ausländische Direktinvestitionen ergriff, leitete dies eine Debatte über eine neue EU-Chinapolitik ein. Ausgangspunkt war die mehrheitliche Übernahme des Augsburger Robotikunternehmens Kuka durch die chinesische Midea Group. Damit verbunden war die Sorge, dass deutsches Know-how nach China abwandern und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands untergraben werden könnte. Doch nachdem das Überprüfungsverfahren für Direktinvestitionen verabschiedet war, glaubten viele in Berlin, das Problem gelöst zu haben.

Heute ist der Handlungsdruck China gegenüber noch weit aus größer als vor fünf Jahren. Die neue Bundesregierung sollte die Initiative ergreifen und wieder stärker zur Impulsgeberin werden. Deutschland spielt in der EU eine Schlüsselrolle, weil es wegen seiner Innovationskraft und der wechselseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit das einzige Mitgliedsland der EU ist, das von China noch ernst genommen wird.

CHANCEN FÜR EINE NEUE DEUTSCHE CHINAPOLITIK

In Deutschland und Europa verbreitet sich die Erkenntnis, dass China eine zentrale Herausforderung darstellt. Dies eröffnet gleich vier „windows of opportunity“, die die neue Bundesregierung in die Lage versetzen sollten, die deutsche Chinapolitik grundlegend neu auszurichten:

1. Wachsender politischer Konsens in Deutschland:

Bereits im Vorfeld der Bundestagswahl hat sich in Ansätzen ein Konsens zwischen CDU/CSU, SPD, Grünen und FDP abgezeichnet, dass es zu einer politischen Neuausrichtung gegenüber China kommen muss. Insbesondere die Wahlprogramme von Grünen und FDP setzen kritische Akzente gegenüber der Volksrepublik. Union und SPD formulieren vorsichtiger. Allerdings äußern sich auch Spitzenpolitiker dieser Parteien distanzierter als bisher. Diese Entwicklung könnte sich verstärken, wenn ab Herbst die Bundesregierung nicht mehr unter der Führung von Angela Merkel steht.

Die Bundesministerien sind derweil bereits einen Schritt weiter. Die indopazifische Strategie des Auswärtigen Amtes steht dafür exemplarisch. Auch in anderen Bundesministerien, vor allem dem Bundeswirtschaftsministerium, hat sich der Blick auf China deutlich verschoben.

2. Wachsende Unterstützung in der Wirtschaft für eine Neuausrichtung

Erleichtert wird eine Neuausrichtung dadurch, dass europäische und deutsche Wirtschaftsverbände, die über Jahrzehnte die enormen Wachstumspotenziale Chinas hervorhoben, vermehrt auf die Risiken ungleicher Wettbewerbsbedingungen hinweisen. Der Bundesverband der Deutschen Industrie sprach bereits vor der Veröffentlichung des „Strategischen Ausblicks“ durch den EAD von einer systemischen Rivalität. Zwar werden Wirtschaftsunternehmen, gerade auch aus der Automobilbranche, weiterhin auf eine moderate Chinapolitik drängen. Aber die deutsche und die europäische Wirtschaft sind nicht mehr geeint in ihrem Ruf nach einer kooperativen Chinapolitik, die die systemischen Herausforderungen außer Acht lässt.

3. Anerkennung der Bedeutung von EU-Einigkeit:

In den EU-Institutionen ist die Analyse bereits weiter gediehen als in Deutschland. Auch in den Mitgliedsstaaten

ist die Erkenntnis gereift, dass nur ein gemeinsames Vorgehen zukunftsweisend ist. Exemplarisch steht dafür die Entwicklung der „5G Toolbox“, einem gemeinsam von mehreren EU-Institutionen erarbeiteten Kriterienkatalog zum Umgang mit Sicherheitsrisiken beim Ausbau des neuen Mobilfunknetzes. Darunter fällt auch die Rolle chinesischer Netzwerkausrichter wie Huawei. Zwar sind sich die Mitgliedsstaaten noch uneins, aber eine deutsche Initiative für eine gemeinsame EU-Chinapolitik dürfte nicht auf grundsätzliche Ablehnung stoßen.

4. Amerikanischer Druck:

Die USA betrachten China mittlerweile als größte internationale Bedrohung, weit vor Russland. Für US-Präsident Joe Biden sind Allianzen mit Demokratien die wichtigste

Ressource in der Auseinandersetzung mit dem autoritären China. Schon unter seinem Vorgänger Donald Trump hatten die USA die NATO-Staaten zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit China aufgefordert. Bislang kommt der EU jedoch eine weitgehend passive Funktion als Legitimationsquelle der US-Politik zu: Durch ihre Zustimmung soll die EU verdeutlichen, dass die USA nicht aus machtpolitischen Partikularinteressen heraus handeln. Sollte die EU jedoch mit eigenen Ressourcen und einer einheitlichen Position auftreten, würde es im amerikanischen Interesse liegen, sich mit den Europäern abzusprechen und sie zu einer aktiveren Rolle zu ermutigen. Die Präsidentschaft Bidens bietet neue Gestaltungsmöglichkeiten für die EU, sofern diese sich auf einen gemeinsamen neuen Kurs einigen kann.

Empfehlungen

Nach der Bundestagswahl sollte Deutschland eine Wende in der Chinapolitik vollziehen – eine sanfte Kurskorrektur ist nicht ausreichend. Ein erster konstruktiver Schritt ist die neue indopazifische Strategie. Sie sollte im Einklang mit den zentralen Strategien der EU konkretisiert und in die politische Praxis übersetzt werden. Die Neuausrichtung der Chinapolitik bedarf allerdings nicht nur einer Veränderung der Bundespolitik, sondern ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe des öffentlichen Sektors, der Wirtschaft und der Gesellschaft. Deutschland sollte seine neue China-Politik im EU-Kontext vollziehen. Die neue Bundesregierung sollte sich für einen prinzipiengeleiteten Ansatz entscheiden, der einen klaren Kompass bei der Abwägung verschiedener Interessen und Werte vorgibt. Deutschlands neue Chinapolitik muss sich konzeptionell, institutionell und materiell in kurzer Zeit neu aufstellen.

1. Chinapolitik als nationale Querschnittsaufgabe

Konzeptionelle Dimension

Der Aufstieg Chinas ist ein Megatrend. Wie bei anderen dieser Trends, etwa der Digitalisierung und der Dekarbonisierung, die selbst eine China-Dimension haben, bedarf es einer nationalen Anstrengung, um nicht nur die Bundesregierung, sondern auch Länder, Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in die Lage zu versetzen, mit den neuen Gegebenheiten angemessen umzugehen. Entscheidend ist die Einsicht, dass Chinapolitik

nicht ausschließlich Außenpolitik ist. Wie China sich entwickelt, hat Einfluss auf die deutsche Wettbewerbsfähigkeit, ist entscheidend für die Bekämpfung des Klimawandels und wichtig für die Zukunft der demokratischen Freiheiten und Institutionen. Das bedeutet, dass nicht mehr „Wandel durch Handel“ handlungsleitend sein kann, sondern die Verteidigung von Interessen und Werten im Inneren maßgeblich sind.

Umgekehrt ist Deutschlands Umgang mit China mehr als nur Innenpolitik. Die globale Zukunft von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, universellen Menschenrechten, freier Marktwirtschaft und Freihandel werden vor allem davon abhängen, ob sich jene Staaten, die diese Werte vertreten und umsetzen, als erfolgreich, wettbewerbsfähig, wehrhaft und widerstandsfähig erweisen. Wenn Deutschland China als systemische Herausforderung begreift, dann sollte die neue Bundesregierung eine systemische Antwort geben.

Institutionelle Dimension

Bei diesem Wandel sollten zwei institutionelle Veränderungen helfen:

- **China-Politik in den Bundessicherheitsrat:** Die China-Politik sollte ein zentrales Thema hochrangiger Koordination innerhalb der Bundesregierung werden. Dazu bietet sich die Verankerung in den zu reformierenden Bundessicherheitsrat an (siehe auch Aktionspläne Strukturen Deutscher Außenpoli-

tik und Sicherheits- und Verteidigungspolitik). Vor jeder Sitzung des Sicherheitsrats sollten sich die Fachabteilungen der Bundesministerien koordinieren. Zudem sollte ein Beraterstab mit Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gegründet werden, der vor jeder Sitzung des Bundessicherheitsrates zusammentritt und ihn im Umgang mit China berät.

- **Dezentrale Informationsbörsen China:** Um der Tatsache, dass China mehr als „nur“ eine bundespolitische Herausforderung darstellt, Rechnung zu tragen, sollte die neue Bundesregierung in enger Koordination mit den Bundesländern und den Kommunen dezentrale China-Informationsbörsen aufbauen und finanzieren. Diese Informationsbörsen sollten im engen Austausch mit Ländern und Kommunen im ganzen Bundesgebiet dezentral entstehen und gezielte Informations-, Beratungs- und Bildungsangebote für unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen erarbeiten. Dazu zählen Unternehmen und kommunale Verwaltungen, die mit chinesischen Investitionsangeboten konfrontiert sind, genauso wie staatliche und private Forschungseinrichtungen, die eine Kooperation mit chinesischen Partnern erwägen. Gleiches gilt für die Schulen, die China nicht nur als Unterrichtsthema behandeln, sondern deren Schüler auch täglich chinesische Softwareangebote, zum Beispiel TikTok, nutzen. Die dezentralen Informationsbörsen sollte gezielte, praxisorientierte Informationen und Weiterbildungsangebote bereitstellen.

Materielle Dimension

Die Mittel für die Informationsbörsen China sind überschaubar und sollten vom Bund bereitgestellt werden. Eine viel größere finanzielle Herausforderung stellt die gesamtgesellschaftliche Dimension des systemischen Wettbewerbs mit China dar. Deutschland wird seine Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit stärken müssen, insbesondere mit Blick auf Digitaltechnologie (siehe auch Aktionsplan Technologie und Außenpolitik).

Zeitraahmen

Der neue Bundessicherheitsrat und der ihn begleitende China-Stab sollten in den Koalitionsverhandlungen beschlossen werden und unmittelbar nach Vereidigung der neuen Bundesregierung die Arbeit aufnehmen. Die dezentralen Informationsbörsen China sollten im Rahmen einer zweijährigen Pilotphase bis Ende 2023 installiert werden. In der Folgezeit sollten sie in vollem

Umfang ausgebaut und spätestens alle fünf Jahre evaluiert werden.

2. Deutsche Chinapolitik im Rahmen der EU

Konzeptionelle Dimension

Die europäischen Länder werden nur im EU-Rahmen ihre Handlungsfähigkeit gegenüber China zurückgewinnen können. In diesem Bewusstsein sollte die neue Bundesregierung zur Impulsgeberin der Diskussion in der EU werden. Ein geeigneter Anknüpfungspunkt ist der „Strategische Ausblick“ des EAD. Bislang beschreibt er China simultan als Partner, Wettbewerber und systemischen Rivalen. Umstritten bleibt jedoch, wie genau diese Trias definiert werden soll. Eine naheliegende Möglichkeit besteht darin, Chinas Rolle abhängig vom jeweiligen Politikfeld zu bestimmen. Beispielsweise wäre China demnach Partner bei der Bekämpfung des Klimawandels, Wettbewerber im Ringen um globale Marktanteile und systemischer Rivale, wenn es um die Durchsetzung der universellen Menschenrechte geht.

Die Bundesregierung sollte eine solche Einteilung nach Politikfeldern auf jeden Fall ablehnen. Stattdessen sollte sie konkrete Vorschläge machen, wie sich das spezifische Merkmal der systemischen Rivalität auf die Partnerschaft und den Wettbewerb mit China auswirken sollte. Ebenso ist zu bestimmen, was die Notwendigkeit einer Kooperation mit China für die systemische Rivalität bedeutet. Dies sollte nicht abstrakt, sondern an konkreten Politikfeldern definiert werden. Ein Beispiel ist die Bekämpfung des Klimawandels, die nicht als rein partnerschaftliches Politikfeld angesehen werden sollte. China ist größter Emittent von Treibhausgasen und damit unverzichtbarer Partner beim Klimaschutz. Zugleich befinden sich China und Deutschland in einem Wettbewerb um klimaneutrale Technologien. Dieser Wettbewerb findet auf Grundlage von ungleichen Wettbewerbsbedingungen statt.

Institutionelle Dimension

Die neue Bundesregierung sollte auch institutionelle Reformen zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU gegenüber China anstoßen:

- **Einführung des Prinzips qualifizierter Mehrheiten:** Angesichts der Uneinigkeit zwischen den EU-Mitgliedsstaaten führt das Einstimmigkeitsprinzip in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu einer weitgehenden Blockade. Obgleich die Erfolgsaussichten gering sind, sollte die neue Bundesregierung einen Vorstoß zur vollständigen oder teilweisen Abschaffung des Einstimmigkeitsprinzips machen.
- **EU-Pioniergruppe zu China gründen:** Parallel dazu sollte sie die anderen EU-Mitgliedsstaaten zur Gründung einer „offenen Pioniergruppe China“ einladen. Die Mitglieder dieser Pioniergruppe sollten gemeinsame Positionen zu China erarbeiten, koordiniert handeln und intern das Prinzip der qualifizierten Mehrheitsentscheidung nach EU-Regelwerk einführen. Dies kommt zwar einer Abgabe von Souveränitätsrechten gleich. Doch die Gruppe muss sich von der Erkenntnis leiten lassen, dass sich Handlungsfähigkeit gegenüber China weder national noch in der gesamten EU erreichen lässt, solange das Einstimmigkeitsprinzip nicht abgeschafft ist.

Die Pioniergruppe sollte jedoch einen eng gefassten Begriff von Chinapolitik zum Ausgangspunkt nehmen, der sich auf außenpolitische Fragen und auf direkte Einmischungen Chinas in die inneren Angelegenheiten der Staaten der Pioniergruppe beschränkt. Ein breiter, systemischer Begriff von Chinapolitik, wie er in weiten Teilen dieses Kapitels propagiert wird, würde die Pioniergruppe nur zum Scheitern führen. Gelten sollte das Primat der EU, das heißt, dass die Pioniergruppe nur dann handelt, wenn sich die EU-Institutionen, vor allem der Europäische Rat, nicht einig werden können. Die Pioniergruppe China sollte allen EU-Partnern offenstehen und sich eng mit allen EU-Mitgliedsstaaten und zentralen Partnern wie Großbritannien beraten.

- **Abstimmung mit Gleichgesinnten:** Deutschland sollte die Schaffung neuer und die Vertiefung von bestehenden Dialogformaten der EU mit Gleichgesinnten anregen. Der transatlantische Dialog im Rahmen des neuen EU-US-Handels- und Technologierats sollte durch Kooperationen mit Großbritannien, Kanada, Australien, Japan oder auch Indien ergänzt werden. Diese Dialogformate bieten nicht

nur die Chance einer Abstimmung mit Gleichgesinnten, sondern zwingen die EU zur internen Abstimmung ihrer Positionen, vor allem mit Blick auf die Definition, Ausgestaltung und Umsetzung der von der Europäischen Kommission angestrebten „offenen strategischen Autonomie“.

Materielle Dimension

Die Kosten einer Neuverankerung der Chinapolitik in der EU sind begrenzt. Die neue Bundesregierung sollte jedoch Bereitschaft zur finanziellen Ausstattung der Pioniergruppe signalisieren, sollte dies notwendig sein. Finanziell bedeutsamer wird sein, dass sich Deutschland an der Ausstattung von EU-Initiativen zur Stärkung der offenen strategischen Autonomie, nicht zuletzt im Bereich neuer Technologien, engagiert.

Zeitrahmen

Der konzeptionelle Impuls der neuen Bundesregierung sollte bis Ende 2022 erfolgen. Der „China-Stab“ des Bundessicherheitsrates (siehe Teil 1 der Empfehlungen) sollte der Bundesregierung bis Sommer 2022 konkrete Vorschläge unterbreiten und beratend zur Verfügung stehen. Die Initiative zur Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen sowie der Vorstoß zur Gründung der offenen Pioniergruppe sollten im gleichen Zeitrahmen erfolgen. Dasselbe gilt für Initiativen zur Koordination mit Gleichgesinnten.

3. Kompass für eine prinzipiengeleitete Chinapolitik

Konzeptionelle Dimension

Außenpolitische Entscheidungen sind häufig Abwägungen. Dies gilt erst recht für das multidimensionale Verhältnis zur Volksrepublik China. Die neue Bundesregierung sollte im Verbund mit den EU-Partnern der Pioniergruppe einen Kompass für eine prinzipiengeleitete Chinapolitik entwickeln. Drei Dimensionen sind dafür wichtig: (a) Kerninteressen der EU, (b) das Einflusspotenzial der EU und (c) das Ausmaß von Werteverstößen durch China. In der ersten und dritten Dimension gilt es zu definieren, auf welche Kerninteressen und Werte sich die EU einigen kann; in der zweiten Dimension steht die Frage im Zentrum, welche Mittel die EU bereit ist einzusetzen, um Einfluss auf China zurückzugewinnen. Hierzu wäre zunächst sinnvoll, eine Matrix zu erstellen, um Konvergenzen und Divergenzen innerhalb der EU/Pioniergruppe zu klären. Das Ziel sollte sein, „rote Linien“ an China zu kommunizieren und gemeinsame Reaktionen auf Verletzungen dieser

Linien innerhalb der EU/Pioniergruppe zu verabreden. Chinas wachsende Präsenz und demokratiezersetzender Einfluss innerhalb der EU sollte besondere Priorität genießen.

Institutionelle Dimension

Die Entwicklung einer stärker prinzipiengeleiteten Politik sollte durch zwei weitere Koordinationsmechanismen unterstützt werden:

- **Koordinierter Schutz gegenüber Bedrohung:**
Zentral für den Schutz der Grundwerte und des politischen Systems ist eine Verstärkung der nachrichtendienstlichen Kooperation innerhalb der EU. Daneben gilt es Desinformationskampagnen nicht nur systematisch aufzuspüren, wie dies im Rahmen der EU-Institutionen – wenngleich mit zu geringen Ressourcen – geschieht, sondern diese auch medienwirksam publik zu machen.
- **Angebote für chinesische Bürger in Europa:**
Da Auslands-Chinesen im Fokus chinesischer Aktivitäten in Europa stehen, sollten Deutschland und die EU zudem in ein Informationsangebot für sie investieren. Dieses soll in chinesischer Sprache tagessaktuelle Nachrichten über Entwicklungen in Europa liefern sowie die Grundwerte, Freiheiten und Funktionsweisen europäischer Demokratien vermitteln. Dieses Angebot sollte sich an zeitweise oder dauerhaft in der EU lebende Chinesen, zum Beispiel Studenten, richten. Derzeit beziehen sie ihre Informationen fast ausschließlich aus der Propaganda der chinesischen Botschaften. Darüber hinaus sind chinesisch-sprachige Hilfsangebote und Anlaufstellen zu schaffen, die in Bedrohungssituationen Auslands-Chinesen vertraulichen und effektiven Schutz anbieten.
- **Stärkung des Multilateralismus:** Während der Präsidentschaft von Donald Trump profitierte China vom Rückzug der USA aus mehreren internationalen Organisationen. Soweit sich China in bestehen-

de Institutionen integriert, sollten Deutschland und die EU dies begrüßen. Doch sollte Deutschland im Verbund mit Gleichgesinnten innerhalb und außerhalb der EU jenen chinesischen Initiativen begegnen, die sich außerhalb dieser Institutionen entwickeln, insbesondere der „Seidenstraßeninitiative“. In enger Abstimmung mit den EU-Mitgliedsstaaten und Gleichgesinnten, allen voran den USA, Großbritannien, Japan, Australien und Indien, sollte sich Deutschland aktiv an der Schaffung einer Alternative zu den chinesischen Infrastrukturhilfen beteiligen. Die gemeinsame Kommunikation zur Konnektivität der EU, das „Blue Dot“-Network und die „Build Back Better“-Initiative sind geeignete Ansatzpunkte. Der entscheidende Vorteil für die Partnerstaaten sollte in der Transparenz und Verlässlichkeit der westlichen Initiativen liegen.

Materielle Dimension

Dezentrale Informationsangebote und Anlaufstellen für Auslands-Chinesen in Deutschland sollten vom Bund finanziert werden, gegebenenfalls im Rahmen der Informationsbörsen China. Vor großer Bedeutung wird der deutsche finanzielle Beitrag für den Aufbau einer Alternative zur Seidenstraße sein. Gegenüber multilateralen Institutionen sollte Deutschland seine finanziellen Beiträge stabil halten.

Zeitraahmen

Die konzeptionellen Impulse sollte die neue Bundesregierung bis Ende 2022 in die EU einbringen. Die Informations- und Schutzangebote für Auslands-Chinesen sollten schrittweise im Verlauf der Legislaturperiode dezentral in ganz Deutschland aufgebaut werden. Maßnahmen zur Stärkung des Multilateralismus sind von langfristiger Bedeutung. Allerdings ist es wichtig, dass die europäische Infrastrukturinitiative als Alternative zu Chinas neuer Seidenstraße im Verlauf des Jahres 2022 konkrete Konturen annimmt und erste Projekte finanziert.

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin

Tel. +49 30 254231-0

info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 1866-9182

Redaktion Bettina Vestring

Layout & Grafik

Carl-Friedrich Richter
Studio Friedrichter

Design Konzept:

WeDo



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

Fotos Autorinnen und Autoren

Seite 19 (oben)	Unsplash, Massimo Virgilio
Seite 27 (oben)	IMAGO, Poolfoto
Seite 27 (unten)	Malene Lauritsen
Seite 39 (oben)	Unsplash, Andrew Coop
Seite 47 (oben)	REUTERS, Aly Song
Seite 57 (oben)	Unsplash, Alexandre Debieve
Seite 67 (oben)	Unsplash, Camilo Jimenez
Seite 75 (oben)	Unsplash, Gustavo Quepon
Seite 75 (unten)	John Cairns
Seite 83 (oben)	Unsplash, Mikhail Serdyukov
Seite 89 (oben)	IMAGO, Jochen Tack
Seite 89 (unten)	Francesco Scarpa
Seite 97 (oben)	IMAGO, Xinhua
Seite 97 (unten)	Francesco Scarpa